

Índice

Abreviaturas.....	6
Introducción.....	7
Capítulo I.....	10
I. El Legislador de La República su Naturaleza como Miembro del Estado y Su Función.	10
I. 1.0 Naturaleza del Legislador de La República.....	10
I.1.1. Cámara de Diputados.....	16
Legisladores de la Cámara Baja del Congreso de la Unión.....	16
I.1.2. Cámara de Senadores.....	23
Legisladores de la Cámara Alta del Congreso De La Unión.....	23
Capítulo II.....	36
II.2.1. Estatus de los Legisladores de la República.....	36
II.2.2 La Inelegibilidad.....	37
II.2.3. La Inhabilidad.....	40
II.2.4 La Incompatibilidad.....	41
II.2.5 La Inviolabilidad.....	43
II.2.6. La Inmunidad.....	45
II.2.7. Remuneración.....	49
II.2.8. Duración en el Encargo.....	52
II.2.9. La Reección de los Legisladores.....	52
II.2.10. La Protesta Constitucional.....	56
II.2.11. La Relación entre el Legislador y el Electorado.....	57
II.2.12. La Relación entre el Legislador y su Partido.....	57
II.2.13. La Extinción de La Calidad de Legislador o Suspensión del Estatus.....	59
Capítulo III.....	62
III. Funciones del Legislador de la República.....	62
III.3.0 Funciones en General.....	62
III.3.1 Función Legislativa.....	66
III.3.2 Función Política.....	74
III. 3.3 Función Jurisdiccional.....	81

III. 3.4 Arreglo de los Límites Entre Entidades Federativas.....	82
III. 3.5 Amnistía.	82
III. 3.6 Juicio Político.	83
III. 3.7 Procedimiento en el Juicio Político.....	87
III. 3.8 Declaración de Procedencia.....	90
III.3.9 Actividades administrativo-camarales cámara de diputados.	97
III.3.10 Actividades administrativo camarales Senado de la República.	99
Capitulo IV	100
IV.4.0 Encargos que Puede Desempeñar Dentro Del Poder Legislativo En El Desempeño De Su Función Como Legislador De La República.	100
IV.4.1 Cámara de Diputados.	101
IV.4.2 Renovación de Cámara.	101
Conformación de Grupos Parlamentarios.	101
IV.4.3 Mesa de Decanos.....	103
IV.4.4 Mesa Directiva.....	104
IV.4.5 La Junta de Coordinación Política.....	107
IV.4.6 La Conferencia para La Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	110
IV.4.7 Comisiones.	112
IV.4.8 Sub – Comisiones.....	120
IV.4.9 Los Comités.	121
IV.4.10 Grupos de Amistad.....	122
IV.4.11 Cámara de Senadores.....	123
IV.4.12 Grupos Parlamentarios.....	123
IV.4.13 Mesa de Decanos.....	125
IV.4.14 Mesa Directiva.	127
IV.4.15 La Junta de Coordinación Política.	134
IV.4.16 Las Comisiones.	136
IV.4.17 Comités.	142
IV.4.18 Comisiones del Congreso De La Unión.	142
IV.4.19 Comisión Permanente.	143
IV.4.20 La Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso.....	144

IV.4.21 La Comisión Bicameral Del Sistema De Bibliotecas del Congreso.	146
IV.4.22 Comisiones de Cortesía.	146
Capitulo V.	148
V. Las Obligaciones y Responsabilidades del Legislador de la República.	148
V.5.0 Obligaciones que rigen el actuar del Legislador de la República.	148
V.5.1 Cámara de Diputados.	160
V.5.2 Cámara de Senadores.	162
CAPITULO VI.	164
VI.6.0 Responsabilidades del Legislador de la República.	164
VI.6.1 Responsabilidad Penal del Legislador De La República.	167
VI.6.2 Responsabilidad Civil del Legislador de La República.	176
VI.6.3 Responsabilidad Política Del Legislador De La República.	180
VI.6.4 Responsabilidad Administrativa del Legislador de La República.	185
VI.6.5. Principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas: fundamento de la responsabilidad del Estado-legislador.	204
Capitulo VII.	208
VII.7.0 Sanciones Administrativas previstas para El Legislador de La República.	208
VII.7.1 Amonestación Privada o Pública.	212
VII.7.2 Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.	213
VII.7.3 Destitución del puesto.	214
VII.7.4 Sanción Económica.	215
VII.7.5 Inhabilitación Temporal Para Desempeñar Empleos, Cargos O Comisiones En El Servicio Público.	216
VII.7.6 Elementos a considerar para la imposición de sanciones administrativas.	221
VII.7.7 Procedibilidad de las sanciones económicas.	222
VII.7.8 Reglas para la imposición de sanciones.	224
VII.7.9 Procedimiento Seguido en caso de Incumplimiento a dichas Obligaciones. .	226
VII.7.10. Regulación.	227
VII.7.11 Investigación.	227
VII.7.12 Instrucción.	227
VII.7.13 Decisión.	229
VII.7.14 Ejecución.	230

VII.7.15 Medios de Defensa.	230
CAPITULO VIII.....	233
VIII.8.0 Estado actual del Sistema de Responsabilidades Administrativas Aplicable al Legislador de la República.....	233
VIII.8.1 Marco Jurídico que rige el Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	233
VIII.8.2 Antecedentes Históricos que tiene el Sistema de Responsabilidades Administrativas en el Poder Legislativo Federal.....	233
VIII.8.3 Motivos y Objetivos de su Implementación.	240
VIII.8.4 Responsabilidades Administrativas.	242
VIII.8.5 Exposición de Motivos de La LFRASP.	243
VIII.8.6 Órganos Legislativos Encargados de Imponer Dichas Sanciones.	250
VIII.8.7 Cámara de Diputados.	250
VIII.8.8 Cámara de Senadores.....	251
VIII.8.9 Dependencia Jerárquica e Integración del Órgano Fiscalizador.	254
VIII.8.10 Cámara de Diputados.....	254
VIII.8.11 Cámara De Senadores.	258
VIII.8.12 Sistema Nacional Anticorrupción (denominada reforma anticorrupción). ...	260
CAPITULO IX.....	268
IX.9.0 Resultados del Sistema de Responsabilidades en El Poder Legislativo Federal.	268
IX.9.1 Análisis de La respuesta emitida por la Cámara de Diputados.....	275
IX.9.2 Análisis de las respuestas emitidas por la Cámara de Senadores.....	278
IX.9.3 Análisis Inicial y Justificación.	284
IX.9.4 Análisis de la Situación Actual.	288
IX.9.5 Características que debe guardar el Órgano Fiscalizador.	290
Conclusiones.....	305
Referencias.	311
Bibliográficas.	311

Abreviaturas.

AP.	Acuerdos Parlamentarios.
CFIPE.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
CNUCC.	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
CPEUM.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
ESATSR.	Estatuto de los Servicios Administrativos y Técnicos del Senado de la República.
LA.	Ley de Amparo.
LANEM.	Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.
LOGGEUM.	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
LOTFJFA.	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
LOPDC.	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
LFRSP.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LFRASP.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LFRT.	Ley Federal de Radio y Televisión.
LFTAIPG.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
LPAB.	Ley de Protección al Ahorro Bancario.
LPM.	Ley de Petróleos Mexicanos.
RCD.	Reglamento Cámara de Diputados.
RCS.	Reglamento Cámara de Senadores.
RGICGEUM.	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
SCJN.	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SNA	Sistema nacional Anticorrupción.
TFJA.	Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
LEGISLADORES DE LA REPÚBLICA.	
DIPUTADOS.	Senadoras, Senadores, diputadas y diputados.
SENADORES.	Diputadas y Diputados.
.	Senadoras, Senadores.

Introducción.

La presente tesis doctoral tiene como objetivos el analizar y desentrañar el marco normativo actual, funcionamiento, estructura, y resultados del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a los legisladores de la república, entendiendo por estos a los diputados, y senadores de la república.

Posteriormente se pretende obtener del análisis señalado en el párrafo anterior si existe la posibilidad de realizar un replanteamiento del esquema actual del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a los legisladores de la república.

El sistema de responsabilidades administrativas aplicable a los legisladores federales de ambas cámaras integrantes del congreso de la unión ha sido desde su concepción en el año de 1982, un tema que no ha generado antecedente alguno en la materia, y que continua así a la fecha; siendo un tema desconocido en lo general y particular en relación con su funcionamiento, organización, marco normativo y los resultados generados a lo largo de los años en materia de incumplimiento de obligaciones administrativas por parte de nuestros legisladores federales.

El tema en sí mismo, genera cierta confusión para los servidores públicos, para la ciudadanía, y en cierto modo pudiéramos señalar que para los propios legisladores federales.

Lo anterior, recae en que no existe una concepción objetiva y comprendida a cabalidad de cuál es la naturaleza del legislador de la república como miembro del estado mexicano, situación que se puntualizará y analizará en el cuerpo de la presente, desde el punto de vista del estatus que poseen los legisladores; así como se hará un recorrido por los distintos encargos y/o comisiones que puede desempeñar en esa calidad dentro del propio poder legislativo federal, así como las funciones que tendrá encomendadas en cada una de ellas.

Comprendido lo anterior se precisaran las diversas funciones que desempeñan nuestros legisladores, analizando su función en general, legislativa, política, jurisdiccional, y administrativa.

Precisaremos la importancia de clarificar y analizar los puntos señalados en el índice del presente, para estar en posibilidad de abordar con puntualidad cuáles son sus obligaciones, derechos y prerrogativas; precisando las responsabilidades a que son sujetos en el desempeño de sus funciones, como legisladores de la república.

De esta manera entraremos al estudio de las obligaciones de los legisladores de la república, de sus responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas,

abordando en esta última las sanciones previstas para los diputados, y senadores en este rubro, es decir en materia de responsabilidades administrativas.

Al realizar las distinciones correspondientes, evitando cualquier confusión, al momento de abordar el tema medular del presente trabajo de investigación que recaerá en el sistema de responsabilidades administrativas vigente para nuestros legisladores, su marco jurídico y la necesidad de realizar un replanteamiento de fondo de su esquema actual.

Abordaremos de lleno al tema del estado actual que guarda el sistema de responsabilidades administrativas aplicable a nuestros legisladores federales, pasando de manera ordenada y puntal el marco jurídico aplicable, encargado de la regulación de las responsabilidades y la Imposición de sanciones administrativas a los legisladores de la república, sus antecedentes históricos, los motivos y objetivos de su implementación, en donde nos tomaremos el tiempo para reflexionar y puntualizar si se ha dado cumplimiento o no a los mismos; cuáles son los órganos encargados de imponer dichas sanciones, en la cámara de diputados como en la cámara de senadores, ambas integrantes de nuestro poder legislativo federal.

En el siguiente punto tendremos que realizar un estudio meticuloso, enfocado a precisar la dependencia jerárquica de los órganos fiscalizadores en ambas Cámaras; cual es la integración; requisitos de nombramientos de sus titulares, perfiles exigidos; y su funcionamiento.

Los procedimientos establecidos para la aplicación en su caso de las sanciones administrativas correspondientes en caso del incumplimiento de sus obligaciones como legisladores.

Así como abordando lo correspondiente a la percepción de corrupción y un análisis del fenómeno desde el punto de vista histórico a nivel mundial, y en el México contemporáneo, contando con datos recabados por organización tendientes a medir esas percepciones a nivel mundial y nacional, así como estudios realizados por investigadores y académicos de orden nacional e internacional sobre el tema, ya que como todos sabemos gran parte de la implementación de sanciones administrativas, políticas y penales a servidores públicos federales, en este caso a nuestros legisladores, se enfoca en desalentar malas prácticas, y falta de eficiencia en sus funciones; así como fundamentalmente desalentar la corrupción en los tres niveles de gobierno, comprendiendo a nuestro poder legislativo federal, al que parece no importarles la legislación aplicable en la materia ni la percepción internacional sobre el tema en su aplicación propia, ya que como lo vemos a lo largo del presente; la ley federal de responsabilidades administrativas parece ser letra muerta dentro del poder legislativo federal en lo que toca a nuestros legisladores federales.

Como parte final del presente trabajo; se realizó una investigación de campo con el objetivo de obtener de las propias cámaras integrantes del poder legislativo federal,

y de los órganos fiscalizadores encargados de realizar dicha función, la información que contenga los resultados obtenidos en este rubro a lo largo de los años; procediendo a confrontar y analizar la misma desde un punto de vista jurídico y académico.

Lo anterior mediante la solicitudes de información directa, a través de los sistemas de transparencia y acceso a la información, previstos en la ley federal de transparencia y acceso a la información pública, y normatividad aplicable a cada una de las cámaras, integrantes de nuestro congreso de la unión, accediendo a información irrefutable de lo aquí analizado al respecto.

Obteniendo como resultado información valiosa acerca del funcionamiento, estructura, medios de captación, atención dada al tema, su punto de vista en relación a los antecedentes históricos y conformación, la intervención de los grupos parlamentarios, la mesa directiva y el pleno en la imposición de sanciones administrativas, este último punto en relación con el senado de la república.

Capítulo I

I. El Legislador de La República su Naturaleza como Miembro del Estado y Su Función.

I. 1.0 Naturaleza del Legislador de La República.

Para poder entender la naturaleza del legislador de la república debemos de entender el poder de la unión que este servidor público integra y conforma, el cual se identifica como el poder legislativo federal.

El poder legislativo, órgano legislativo o cuerpo colegiado, es conocido en la mayoría de los países ya sea como parlamento, congreso o asamblea. Respecto del origen de esta institución existe una controversia entre los estudiosos. Ya que tenemos que para algunos eruditos del tema la misma surgió en los países escandinavos, particularmente en Islandia.¹

Mientras que para otros autores sus antecedentes se ubican en Inglaterra y, sobre este punto, también hay un diferendo sobre el momento en el que se consolida, ya que para unos en 1154 bajo el reinado de Enrique II y para otros es en 1215 con la Carta Magna de Juan Sin Tierra.²

Al Poder Legislativo primero se le denominó “*magnum concilium*” (mucho con fuerza, con ruido,” la segunda palabra “enlace, reunión”³) y, posteriormente al unirse a los vasallos de la corona, se constituyó el “*commune concilium*”, en 1215 se utilizó la expresión “*colloquia*” y, a partir de 1236, se le denominó “*parliament*”, el cual se integraba en su totalidad por 190 miembros. En 1297 surgió su primera función: la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del Rey.

En 1332 el parlamento se convirtió en un órgano bicameral, ya que se dividió en la cámara de lores y en la cámara de los comunes, cuyas denominaciones se mantienen en la actualidad.⁴

Por otra parte el origen de la institución parlamentaria se encuentra en España, en 1188, denominándosele como “cortes”, que en realidad se referían únicamente a la

¹ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, El Congreso General Mexicano Análisis Sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, Editorial Porrúa, México 2003, pp.24-25. (Esta afirmación es de acuerdo a los británicos, y según los escandinavos la institución parlamentaria tienen sus orígenes en Islandia, esto según Colliard, Jean –Claude, los regímenes parlamentarios contemporáneos, Barcelona, Blume, 1981, P.65).

² Cfr. Ibíd., pp.24-25. (Este documento es denominado de tal forma porque se impuso durante el reinado del Rey Juan [1199-1216], Sucesor de Enrique II, cfr. HMSO. *parliament*, 2ª.ed, Londres, 1994, p.11).

³ Blaquez Fraile, Agustín, Diccionario latino –Español, 5ª. Ed., Barcelona, Ramón Sopena, 1967, tomo I, pp.425, 1009 y 1010.

⁴ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., pp.24-25.

asamblea del reino de León y finales del siglo XII se integraría también los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y de Cataluña.⁵

En opinión de Luca Mannori y Bernardo Sordi la ley se concibe como el mandato destinado a crear o modificar las normas que regulan la convivencia común y tienen por definición un contenido general y abstracto, el estado persigue a través de ella el interés de todos los ciudadanos; y para garantizar su universalidad la produce un órgano “el parlamento” mismo que representa a toda la nación.⁶

Nuestra carta magna justifica la existencia del poder legislativo en base a la división de poderes misma que se establece en el artículo 49 de este ordenamiento y señala que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.⁷

Al respecto nuestro máximo tribunal ha señalado que el artículo 49 de la CPEUM establece que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de la SCJN que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho.⁸

⁵ Cfr. *Ibíd.*, pp.24-25.

⁶ Cfr. Mauricio Fioravanti, *Estado Moderno en Europa Instituciones y Derecho*, Editorial Trotta, S.A., Madrid 2004, p.65.

⁷ Cfr. CPEUM, Artículo 49.

⁸ Cfr. División de poderes. El que este principio sea flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia constitución les asigna. Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Quien examine el derecho de nuestro tiempo seguro no concibe descubrir que en el los cárteres que constituían los postulados del estado de derecho legislativo. La importancia de la transformación debe de inducir a pensar en un profundo cambio genético más que una desviación momentánea en espera y con la esperanza de una restauración.

La respuesta a los grandes y graves problemas de los que tal cambio es consecuencia, y al mismo tiempo causa, está contenida en la formula estado constitucional, la novedad que la misma contiene es capital y afecta a la posición de la ley, la ley por primera vez en la época moderna viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto del derecho establecido por la constitución. De por sí, esta innovación podría presentarse, y de hecho se ha presentado, como una simple continuación de los principios del estado de derecho que lleva hasta sus últimas consecuencias el programa de la completa sujeción al derecho de todas las funciones ordinarias del estado incluida la legislativa [a excepción por tanto solo de la función constituyente]. Con ello podría decirse se realiza de la forma más completa posible el principio del gobierno de las leyes, en lugar del gobierno de los hombres, principio frecuentemente considerado como una de las bases ideológicas que fundamentan el estado de derecho.⁹

Pensando que la legislación, la justicia y el gobierno son los establecimientos orgánicos que sirven de base a la sociedad, Bonnin, trata con profundidad a las leyes administrativas, pues a la ley le interesa el hombre como ciudadano. Dichas leyes tienen su base en la constitución política de las naciones que establece los poderes necesarios para la vida política, en tanto que el código administrativo toca contener meramente las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución, si existieran leyes sin constitución, en ellas no habría armonía.¹⁰

Hasta el siglo XVIII, el poder legislativo adquiere la característica de ser un órgano representativo, ya que dentro del estado moderno y gracias a instrumentos como, la declaración de derechos de Virginia de 1776; la declaración de la independencia de estados unidos de 1776; la constitución norteamericana de 1787 y la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, se establece su existencia.¹¹

Es de señalar que los orígenes del principio de división de poderes son remotos, aunque éste quedó estructurado formalmente hasta el siglo XVII. En la antigüedad clásica, autores como Heródoto, Platón, y Aristóteles se pronunciaron a favor de formas mixtas de gobierno, donde normalmente se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia.

⁹ Gustavo Zagrebelski, El Derecho Dúctil, Editorial Trotta, Decimoprimera Edición, Madrid 2010, pp. 33-34.

¹⁰ Omar Guerrero, Teoría Administrativa del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 49. (<http://www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf>).

¹¹Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., pp. 26-27.

Donde surgieron posiciones como la de Aristóteles quien sostuvo que los principales elementos del estado eran la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales, tratando de dar forma a los primeros antecedentes de la división de poderes desde la Grecia antigua.¹²

El principio de la división de poderes fue criticado por autores como Rousseau y Hobbes, quienes lo pusieron en entredicho; señalando la base de que el poder del estado es único e indivisible, de ahí que fragmentarlo artificialmente solo produzca conflictos entre los poderes constituidos.¹³

El problema de críticas como estas radica en confundir “poderes” con “órganos del estado”; ciertamente, el poder es único, pero para su ejercicio se deposita en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, esto claramente indica que la diversificación de funciones entre los órganos que forma el estado; esto es lo que entendemos por los poderes de la unión, son los que ejercen de manera conjunta el poder del estado, mismo que es único e indivisible, más sin embargo como lo señalamos se ejerce de manera competencial en funciones entre el legislativo, ejecutivo y judicial.

Por lo anterior es que claramente podemos entender que el poder no se divide, sino simplemente se distribuye de manera ordenada en los poderes de la unión, para un eficiente y autónomo ejercicio del mismo, tendiendo a prevenir conflictos de intereses que pudieran aparecer entre cada una de las ramas de integración del estado.¹⁴

De la separación de poderes es posible desprender dos principios característicos del estado constitucional: El principio de legalidad y el principio de imparcialidad. Ambos son indispensables para garantizar la libertad el principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo, y viceversa entre los tres poderes.¹⁵

Pero también sabemos que tradicionalmente las tres funciones se han distribuido entre tres órganos diferentes, el Principio de imparcialidad implica la necesaria independencia del órgano jurisdiccional como garantía del control efectivo del cumplimiento de la ley.¹⁶

Miguel Carbonell y Pedro Salazar señalan que:

¹²Cfr. La División de Poderes, Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Poder Judicial de la Federación, SCJN, 2011, p. 21.

¹³ Cfr. Ibíd., pp. 24.

¹⁴ Cfr. Ibíd., pp.25.

¹⁵ Cfr. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Editorial Porrúa, México 2011, pp.13-14.

¹⁶ Cfr. Ibíd., pp. 14- 15.

“Desde otra perspectiva, la doctrina constitucional también nos advierte que la división de poderes puede significar por lo menos tres cosas distintas: a) Que las mismas personas no pueden formar parte de uno de los tres órganos de gobierno; b) Que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones que tiene asignadas otro órgano, c) Que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano.”¹⁷

Es importante señalar en relación a la división de poderes; que la figura de los partidos políticos es tan grande que en muchos sentidos, ha logrado borrar la división entre poder ejecutivo y el poder legislativo. En muchos países, sobre todo si cuentan con sistemas parlamentarios, la verdadera división de poderes se produce entre mayorías y minorías políticas partidistas, es decir entre los partidos que ganan elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pudieran resultar vencedores.¹⁸

En la opinión de Lucas Verdú es de señalar que:

“[...En la generalidad de los países democráticos, los parlamentos han perdido protagonismo en favor de los partidos e incluso de los sindicatos; han visto disminuir su función mediadora entre la sociedad y las instituciones políticas, realizan con dificultades, o de modo incompleto, la función integradora de intereses; cumplen con lentitud e insatisfactoriamente sus misiones específicas y tradicionales. Como consecuencia de todas estas deficiencias, la institución parlamentaria atraviesa una fase de desprestigio....]”¹⁹

No fue una creación de las masas revolucionarias como la comuna de París o los primitivos soviets, fue moldeado gradual y lentamente como instrumento político por las altas esferas de la burguesía.

Por otra parte se considera al cuerpo legislativo británico como la madre e los parlamentos, y ha servido de modelo para los sistemas parlamentarios de varios países.

Podemos señalar que el congreso de la unión es una rama legislativa del gobierno mexicano cuyas estructuras y responsabilidades están definidas en los artículos 50 al 79 de la constitución de 1917.

¹⁷ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Editorial Porrúa, México 2011, pp.15.

¹⁸ Cfr. Ibíd. pp. 62-63.

¹⁹ Miguel Carbonell Sánchez, La División de Poderes y Las Fuentes de Derecho en México, algunas reflexiones, p. 230. (Cfr. Curso de Derecho Político, Madrid, Tecno, 1984, vol. IV, pp.612 - 613.)

Se establece en el artículo 50 de la CPEUM que el poder Legislativo de los estados unidos mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.²⁰

El que debe de tener como atribución principal el garantizar el estado de derecho, contrarrestando todo poder arbitrario, ya que es el ente representativo que debe de legitimar al resto de los poderes del estado.²¹

Se pueden identificar diversos momentos en los que cabría la interpretación de inicio de la condición de legislador:

- Primero: Como resultado de la elección, siempre y cuando no sea impugnada ante el tribunal electoral; se adquiere cuando el órgano electoral otorga la constancia de que se ha obtenido mayoría relativa de votos a cada uno de los electos; así también cuando hace la asignación de constancias de representación proporcional a partidos.
- Segundo: Al rendir la protesta que refieren los artículos 15 y 60 de la ley orgánica del congreso en la sesión constitutiva de la cámara de senadores y/o cámara de diputados el 29 de agosto del año de la elección.
- Tercero: El primero de septiembre del año de la elección, al iniciar la legislatura para la que fueron electos, o la primera de las dos legislaturas en el caso de los senadores.²²

Para Álvaro Guadarrama González, el perfil del legislador debe de reunir al menos los siguientes elementos:

- Debe de tener valores morales, especialmente amor por su patria, por su nación y, por su cultura y por su idiosincrasia.
- Debe de tener valores noéticos o del conocimiento.
- Debe conocer su técnica legislativa.
- Debe conocer lo que es la perspectiva jurídica.
- Debe considerar que el ocupar ese cargo es un privilegio que le brinda la nación para servirle a ella; sabiendo que la satisfacciones personales ya está integradas a ella.²³

Me permito describir los valores morales, como honestidad, eficiencia, ética, eficacia, legalidad, perseverancia, el compromiso con sus ideas en pro de la nación, disciplina, respeto, igualdad entre muchos otros que envuelven al servicio público, y en este caso tan especial a los legisladores de la república, según se establece en nuestra CPEUM y la LFRASP.

²⁰Cfr. CPEUM, Artículo 49.

²¹ Lorenzo Rodríguez Gallardo (Coordinador) Instituto de Investigaciones Legislativas; LX LEGISLATURA, H. Congreso de Aguascalientes, p.47.

²² Cfr. AA.VV. La Función Legislativa, Ediciones de la Mesa Directiva, Senado de la República; LXI Legislatura Mayo, 2012, pp.39 - 40.

²³ Álvaro Guadarrama González, Lógica Jurídica, Proceso y Técnica Legislativos, en la Constitución Política de México, Editorial Porrúa México 2010, P.127.

Los ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento interno del congreso de la unión son: La CPEUM, LOCGEUM, el RPGICGEUM, el RCS, el RCD y los AP.

Según se establece en la guía general para conocer el congreso de la unión los AP, son las resoluciones emitidas en el ámbito de los órganos que integran el poder legislativo, que tienen por objeto regular su funcionamiento o el de los órganos legislativos que los integran, así como la organización de los órganos legislativos y técnico administrativos de cada uno de ellos.²⁴

A continuación iniciaremos el análisis puntual de la naturaleza del legislador de la república del estado mexicano, de manera específica para cada uno de los tipos de legisladores integrantes del congreso de la unión, los integrantes de la cámara baja y los integrantes de la cámara alta del congreso de la unión, siguiendo el orden establecido en nuestra constitución política; iniciando con la cámara de diputados y continuando con la cámara de senadores.

El anterior análisis resulta de una vital importancia para nuestro tema de tesis, que son las responsabilidades administrativas de los legisladores de la república, lo anterior es así en atención a que el conocimiento del poder que conforman los legisladores federales, en ambas cámara, las funciones que tienen, la forma de llegar a los encargos durante su periodo de gestión, la composición de cada una de las cámaras y demás detalles resultan de suma importancia, ya que a una mejor comprensión de este poder de la unión y de sus integrantes; realizando las distinciones necesarias para cada una de las cámaras, así como sus actuaciones individuales y conjuntas, podremos tratar de manera precisas cuales son su límites de responsabilidad, y donde pueden cometer fallas en el desempeño de sus obligaciones.

La mejor comprensión de este servidor público y de cada una de las cámaras que conforman, nos aportara mayores elementos para el análisis del esquema actual del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a los legisladores federales.

I.1.1. Cámara de Diputados.

Legisladores de la Cámara Baja del Congreso de la Unión.

Diputados viene del latín “*deputare*”, “*deputare*”, que significa arbitrar.²⁵

Entre otras definiciones podemos señalar las siguientes:

²⁴ Cfr. AA.VV. Guía General para conocer el Congreso de la Unión, Senado de la República LXII Legislatura Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Año 2013.p.40.

²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México 2007, p.1356.

- La primera en general: “Diputado es una persona electa para fungir como representante de un cuerpo u organismo.”
- La segunda: “Constitucionalmente, el diputado es la persona electa mediante sufragio popular para representar a los electores en una Asamblea Legislativa.”
- La tercera y más específica al caso concreto: “En el derecho constitucional Mexicano, el diputado es un representante de la nación electo popularmente cada tres años, para integrar la cámara de diputados que es una de las dos en que se divide el congreso general de los estados unidos Mexicanos.”²⁶

Entrando al análisis constitucional tenemos que según lo establecido en el artículo 51 constitucional “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.” Entendiendo que el encargo tiene una duración específica de 3 años y una naturaleza representativa.

Por su parte en el artículo 52 constitucional se establece que a la cámara de diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones.²⁷

Entonces tenemos que para poder acceder al cargo de diputado federal se tienen que ser electo bajo el principio de votación mayoritaria relativa o por medio del principio de representación proporcional, por lo que dentro de la naturaleza del encargo está el que es un cargo de elección. Este artículo define el modelo de sistema electoral mexicano; ya que determina a fin de cuentas la manera en que elegimos a nuestros representantes en el poder legislativo federal.

Nuestra Carta Magna en su artículo 53 señala que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, indicando que la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, siendo la ley la que determinara la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Este precepto constitucional se encarga de detallar lo que dispone el artículo 52, referido a las dos formas de integración de la cámara de diputados, por mayoría relativa o por representación proporcional. El primer párrafo del artículo que

²⁶ Ibíd., p.1356.

²⁷ Cfr. CPEUM, Artículos 52-53.

estamos comentando se refiere a la representación por mayoría y el segundo a la representación proporcional.²⁸

Por su parte el artículo 54 de indica que la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley.

- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.
- Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos Diputados según el principio de representación proporcional.
- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de Diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios.
- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.²⁹
- En los términos de lo establecido en los puntos III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de los puntos IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La Ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.³⁰

Como podemos desprender del artículo anterior, en este se contienen diversas reglas en materia electoral, principalmente referidas a la forma en que se distribuyen las 200 diputaciones que son elegidas por medio del sistema de representación proporcional.

²⁸ Cfr. CPEUM, Artículo 52.

²⁹ Cfr. CPEUM, Artículo 54.

³⁰ Cfr. CPEUM, Artículos 52 - 54.

Me permito citar a John Stuart, en relación a la representación proporcional, (aplicable para diputados y senadores, del congreso de la unión):

*“En una demarcación verdaderamente igualitaria, todos y cada uno de los sectores quedan representados, no de manera desproporcionada, sino proporcionalmente; una mayoría de electores tendrá siempre una mayoría de representantes; pero una minoría de electores siempre tendrá una minoría de representantes”.*³¹

Es de señalar que podemos desprender como características del diputado federal que este se trata de un encargo de elección, de representación federal, a un periodo de tiempo determinado de tres años, evidentemente de carácter temporal.

Por otra parte tenemos los requisitos requeridos para ser diputado federal, mismos que se establecen en el artículo 55 de nuestra Carta Magna y son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Así como no encontrarse en ninguno de estos supuestos:

- Estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- Ser titular de alguno de los organismos a los que esta constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.
- Ser ministro de la SCJN, ni magistrado, ni secretario del tribunal electoral del poder judicial de la federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del instituto federal electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.
- Ser ministro de algún culto religioso.
- Estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.³²

³¹ Tomado de Gustavo Ernesto Emmerich, Jorge Canela Landa, La Representación Proporcional en los Legisladores Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2012.p.11.

³² Cfr. CPEUM, Artículo 55.

También tenemos que para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora ciudad de México) no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del gobierno de los estados y del Distrito Federal (ahora ciudad de México), los magistrados y jueces federales o del estado o del Distrito Federal (ahora ciudad de México), así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal (ahora ciudad de México), no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

Es en si el precepto constitucional que refiere a las cualidades que debe de reunir una persona para poder ser electa como diputado federal, estableciendo que en ausencia de dichas cualidades no podrá aspirar a ocupar el referido encargo.

Queda claro que los requisitos a cumplir para poder ser diputado federal, son estrictos y de carácter limitativo, fijando parámetros para a los que los cumplan a poder acceder al cargo referido; es de señalar que en este punto en específico y como veremos más adelante en el desarrollo del presente, siendo cuestionado por varios grupos la reglamentación del nivel educativo para poder acceder a la calidad de legislador federal.

Como podemos desprender de los requisitos referidos tienden a salvaguardar elementos básicos que lo que protegen es la identidad y origen de los candidatos, capacidades para el ejercicio de los encargos, así como no prever ningún conflicto de intereses que pudiera preverles de alguna ventaja adicional y/o contravenir los principios regidos en nuestra Carta Magna, para que pueda desempeñar con eficiencia el encargo referido, así como no incurrir de ninguna manera en ninguna de las incapacidades establecidas legalmente.³³

Señalando que resultan insuficientes, generado lo anterior una falta de efectividad, conductas inadecuadas, y la imagen poco profesional que guarda a nivel nacional e internacional nuestra cámara baja.

³³ Cfr. CPEUM, Artículo 71.

Ya que los requisitos deben ser más extenuantes asegurando un ejercicio eficiente y honesto, que vaya de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos que habitan cada área del país, en sí de los representados en cada circunscripción territorial, realidades totalmente opuestas a las que aduce nuestra Carta Magna, sin dejar de lado que los principios que resguarda es el derecho de todo votante a ser votado y también el no hacer distinción a ninguna de las clases sociales y poblacionales que ocupan nuestro territorio nacional.

Por otra parte nuestra Constitución en su artículo 71 fracciones II y el RCD establece cuáles serán los derechos, prerrogativas y obligaciones de los diputados, es decir de los legisladores que integran la cámara baja del poder legislativo federal.³⁴

Este artículo se refiere a la primera de las etapas a través de las cuales se desarrolla el procedimiento legislativo, es decir el procedimiento que tienen por objeto la creación de normas jurídicas validas, ya sean leyes o decretos.

El procedimiento legislativo comienza a través de la presentación de una iniciativa.

Indicando en el artículo 71 quienes son los sujetos que cuentan con legitimación para presentarlas.

En el caso que nos ocupa los diputados del congreso de la unión.

En cuanto a los derechos de los diputados, estos se establecen en el artículo 6 del RCD, el cual indica los siguientes:

- Iniciar Leyes, decretos y presentar proposiciones ante la cámara.
- Asistir con voz y voto a las sesiones del pleno.
- Integrar las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.
- Hacer uso de la tribuna cuando el presidente así lo autorice en los tiempos establecidos en este reglamento. En sus intervenciones podrá hacer las manifestaciones que considere pertinentes.
- Asistir, con voz pero sin voto, a reuniones de comisiones o comités de las que no forme parte.
- Percibir una dieta, que será igual para todos, y que les permita desempeñar con eficacia y dignidad el cargo.
- Ser electo y elegir a los legisladores que integrarán a los órganos constituidos de acuerdo a la Ley.³⁵
- Solicitar cualquier información a los poderes de la unión o cualquier otra instancia Federal.
- Tener asesoría y personal de apoyo que coadyuven al desarrollo de su cargo.
- Participar en los debates, votaciones y cualquier otro proceso parlamentario para el que se encuentre facultado.

³⁴ Cfr. CPEUM, Artículo 71.

³⁵ Cfr. RCD, Artículo 6, Cfr. RCD, Artículo 7.

- Proponer a través de su grupo la incorporación de asuntos para ser considerados en la Agenda política y efemérides.³⁶
- Formar parte de un grupo o separarse de él, de acuerdo a sus ordenamientos.
- Contar con una acreditación de su cargo vigente durante el tiempo del ejercicio.
- Tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la cámara.
- Recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación de la cámara.
- Solicitar licencia al ejercicio de su cargo.
- Ser elegida o elegido para participar en los grupos de amistad, reuniones interparlamentarias, organismos internacionales parlamentarios, foros, reuniones y ceremonias.
- Obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados, y
- Las demás previstas en este reglamento.³⁷

Por lo que hace las prerrogativas estas se establecen en el artículo 7, de dicho Reglamento y son las siguientes:

- Contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo.
- Disponer de los servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la cámara para el desarrollo de su función.

La satisfacción de las solicitudes de los diputados, con base en las prerrogativas enunciadas, estará sujeta a las limitaciones legales y a las disponibilidades de los recursos presupuestarios, financieros, administrativos y humanos de la cámara.³⁸

Es de señalar que la diferencia entre derecho y prerrogativas radica a que para el ejercicio de los derechos conferidos a nuestros legisladores se les otorgan las prerrogativas necesarias para poder ejercerlos de manera plena, y así desarrollar sus funciones a cabalidad.

Por lo cual queda claro que existen obligaciones estrictas y establecidas de manera clara y precisa para este servidor público federal, y que su naturaleza le impone el cumplimiento de las mismas, así como sanciones en caso de incumplir las mismas, tema que abordaremos más adelante dentro del desarrollo del presente.

Continuaremos con nuestro análisis constitucional y normativo en relación al legislador de la república conocido como senador.

³⁶ Cfr. RCD, Artículo 6.

³⁷ Cfr. RCD, Artículo 6.

³⁸ Cfr. RCD, Artículo 7.

I.1.2. Cámara de Senadores.

Legisladores de la Cámara Alta del Congreso De La Unión.

Cabe señalar que contamos con varias definiciones para la palabra “senador”; por citar algunas senador viene del Latín “*SENATOR*, *SENEX*”, que significa viejo o anciano”; En roma el senador era el integrante del “*SENATUS*,” órgano consultivo permanente del magistrado.³⁹

En el derecho constitucional mexicano, senador es el representante popular electo cada seis años dentro de la circunscripción de una entidad federativa, que integra la cámara de senadores, que es una de las dos cámaras en que se divide el órgano legislativo federal, o congreso de la unión.⁴⁰

Por lo que hace a la cámara de senadores, o cámara alta de nuestro poder legislativo federal tenemos que dicha cámara se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal (ahora ciudad de México), dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

A diferencia de los legisladores integrantes de la cámara baja o diputados federales que cubren un periodo de 3 años, los senadores de la república o legisladores integrantes de la cámara alta cumplen por un periodo de 6 años, y de dos legislaturas.

Por su parte también observamos que la cámara alta se compone de 128 legisladores, a diferencia de la cámara baja que cuenta con 500.

De lo anterior podemos concluir lo siguiente: la forma de integración del senado de la república y la duración en el cargo de los integrantes de dicho cuerpo legislativo; permitiéndonos realizar de cierta manera la diferenciación de la integración de las

³⁹ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa México 2007, p. 3438.

⁴⁰ Cfr. Ibíd., p. 3438.

dos cámaras que integran el congreso de la unión, el número de integrantes, la duración en su encargo, y la representatividad de cada uno, más adelante analizaremos las funciones en lo específico, en lo general y las concurrentes para cada una de las cámaras, señalando que cada una de las legislaturas tiene un periodo de tres años medio en el tiempo de renovación de la cámara baja o cámara de diputados.

Al igual que en el caso de los diputados, por cada senador propietario se elegirá un suplente, disposición que al igual que en la cámara baja tiene por objeto asegurar la continuidad de la labor legislativa en caso de ausencia por alguna causa legal, previendo un sistema de suplencias, ya sea de forma definitiva o provisional.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.⁴¹

Del párrafo anterior podemos observar que es una edad mayor al requisito establecido para ser diputado que es de 21 años cumplidos, como se sabe ha habido una disminución en las edades para poder ser diputado o senador, lo anterior obedece a una ampliación de derechos para los ciudadanos a ser votados para los cargos de referencia, ampliando el espectro de la ciudadanía que se encuentra en aptitudes de ocupar una posición en el poder legislativo federal, ya que la realidad de la sociedad va cambiando y van aumentando los ciudadanos jóvenes con mayores capacidades técnicas, profesionales y con interés de contribuir dentro del poder legislativo federal a través de un escaño dentro de cualquiera de las dos cámaras que conforman nuestro congreso general, es decir el congreso de la unión.

Por otra parte sigue comentando que la diferencia de edades exigidas para ser diputado y para ser senador no parece tener, a simple vista, mucha justificación.

Desde un punto de vista histórico quizá pueda hacerse una reflexión acerca de los orígenes del senado como segunda cámara o cámara moderadora.

Esta situación contribuye también a diferenciar a ambas cámaras al menos desde el punto de vista de los requisitos para su integración, la diferencia de conformación y la distinción de funciones son, como ya vimos, las dos principales justificaciones para la existencia del sistema bicameral.

Siendo la diferenciación de las funciones, así como la distinta forma de representatividad, es decir que los diputados establecen a un distrito electoral, representando de manera más directa a la ciudadanía, mientras que el senado representa a las entidades federativas, por eso que se le llama la cuna del federalismo nacional.

⁴¹ Cfr. Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Editorial Porrúa, México 2007, p. 415.

Las funciones de cada una de las dos cámaras, refiriéndonos a las funciones exclusivas, se requiere de una mayor experiencia (edad) para el desahogo adecuado de las de la segunda o cámara alta esto en atención a su naturaleza representativa y al manejo de la política internacional; así como sin dejar de lado la intervención directa de esta última en nombramientos que aluden a toda la federación.

Como todos recordamos la edad para ser senador de la república antes de la reforma se encontraba establecida en los 35 años de edad, equiparándola con la edad requerida como mínima para ser presidente de la república, dándole una mayor jerarquía debido a la duración del encargo y a la importancia del desarrollo de las funciones dentro del sistema político y dentro de la representación de todas las entidades federativas dentro del poder legislativo a lo largo del periodo de 6 años de gobierno del titular del ejecutivo en turno.

Por su parte el tema de la reelección de legisladores, indica que los senadores y diputados al congreso de la unión no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

La disposición contenida en el artículo 59 constitucional es una disposición que no figuraba en el texto original aprobado por el congreso constituyente en Querétaro, ya que esta fue introducida en la Constitución mediante una reforma publicada el 29 de abril de 1933. De hecho, en la historia constitucional de México existen solamente dos antecedentes de disposiciones de este tipo; una de ellas en la constitución de Cádiz de 1812(artículo 11) y otro en la constitución de Apatzingán de 1814 (artículo 57).

Han sido varias las iniciativas de reforma que se han propuesto para modificar el contenido del artículo 59. Una de las discusiones más importantes tuvo lugar en 1965, pero en ese entonces el partido hegemónico todavía no estaba listo para dar el paso democrático de permitir que los ciudadanos examinaran a sus legisladores y los premiaran reeligiéndolos o los castigaran al negarles la oportunidad de un nuevo mandato.⁴²

Por lo que como se señala claramente la reelección inmediata de legisladores está Prohibida para el siguiente periodo o periodo inmediato, en la actualidad sin perder de vista que la reforma política correspondiente y que entrara en vigencia en el año de 2018; misma que ya ha sido aprobada prevé esta posibilidad para los diputados y senadores hasta por el termino de 12 años.

⁴² Cfr. Ibíd., Comentarios al Artículo 59.

Para que el orden del análisis sea continuo y en la misma estructura como se realizó el de diputados entraremos a analizar las facultades de estos legisladores retomando más adelante en el cuerpo del presente trabajo de investigación los demás preceptos constitucionales y legales que hacen referencia a otros de los puntos previstos para el desarrollo de la presente tesis.

Al igual que en el caso de los Diputados para los Senadores es aplicable la fracción II del artículo 71 constitucional que la letra establece en su fracción segunda que El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los diputados y senadores al congreso de la unión.

Este artículo se refiere a la primera de las etapas a través de las cuales se desarrolla el procedimiento legislativo, es decir el procedimiento que tienen por objeto la creación de normas jurídicas validas, ya sean leyes o decretos.

El procedimiento legislativo comienza a través de la presentación de una iniciativa. Precisamente lo que nos indica el artículo 71 es a los sujetos que cuentan con legitimación para presentarlas.⁴³

En el caso que nos ocupa a los senadores y senadoras del congreso de la unión.

Por su parte el reglamento del senado de la república, establece en relación a la inmunidad, derechos y obligaciones.

En el propio ordenamiento se establecen los derechos de los senadores que son los siguientes:

- Presentar iniciativas de ley o de decreto ante la cámara de diputados, el senado o la comisión permanente del congreso de la unión.
- Presentar proposiciones ante el senado o la comisión permanente.
- Participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión para los que están facultados, que se realizan en el pleno, las comisiones, los comités y los demás órganos del senado; así como presentar excitativas, mociones, solicitudes, propuestas y votos particulares.
- Formar parte de un grupo parlamentario.⁴⁴
- Elegir y ser electos para integrar los órganos del senado o la comisión permanente, así como de aquellos otros establecidos conforme a la constitución y las leyes.
- Ser electos o designados para participar en delegaciones, foros, consultas, reuniones y ceremonias de carácter oficial, en el país o en el extranjero.
- Solicitar, por sí mismos o por conducto del órgano legislativo competente, a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa.

⁴³ Cfr. Ibíd., p. 452.

⁴⁴ Cfr. RCS, Artículo 8.

- Solicitar y recibir información de las instancias administrativas, parlamentarias y de investigación del senado.
- Solicitar a la mesa el apoyo en materia de comunicación social, conforme a la disponibilidad presupuestal, para la difusión de sus actividades oficiales de carácter legislativo.
- Promover ante las instancias competentes la atención de peticiones y solicitudes de gestiones que se les formulan de acuerdo a la representación que ostentan.
- Contar con una identificación oficial que acredite el cargo.
- Disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo.
- Solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera, para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.
- Los demás que establezcan la constitución y las leyes.⁴⁵

En términos del artículo 4° de la constitución, las senadoras y los senadores participan en la integración de los órganos del senado bajo el principio de igualdad.

Al efecto, los órganos responsables y los grupos parlamentarios cuidan que las propuestas para la integración de las instancias de trabajo legislativo y parlamentario reflejen, en la medida de lo posible, la proporcionalidad de género en la composición del senado, además de la representatividad de los grupos parlamentarios.

En el artículo 9, podemos ver un equivalente a la prerrogativa para los diputados al establecer que los senadores reciben periódicamente la dieta que se aprueba en el presupuesto correspondiente. Dicha dieta y las demás prestaciones a que tengan derecho son iguales para todos los senadores.

Así como que conforme a la disponibilidad presupuestal y a los acuerdos de los órganos competentes, todos los senadores pueden recibir recursos adicionales para servicios de asesoría, gestoría u otros inherentes a sus funciones. En su caso, dichos recursos serán proporcionados en igualdad de condiciones.⁴⁶

Por lo cual es importante dejar claro que existen obligaciones estrictas y establecidas de manera clara y precisa para este servidor público federal, y que su naturaleza le impone el cumplimiento de las mismas, así como sanciones en caso de incumplir las mismas, tema que abordaremos más adelante dentro del desarrollo del presente.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero

⁴⁵ Cfr. RCS, Artículo 8.

⁴⁶ Cfr. RCS, Artículo 9.

los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Por su parte el artículo 61 constitucional establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.⁴⁷

El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Según lo establecido por el artículo 62 constitucional los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Este artículo contiene las que suelen llamar incompatibilidades, es decir se trata de una norma que prescribe la imposibilidad de que una misma persona desempeñe dos cargos públicos, más adelante en el cuerpo de la presente se hace un análisis doctrinal al respecto.

Más adelante dentro del desarrollo del presente trabajo de investigación se analizará lo que se conoce como el estatus del legislador de la república y atenderemos de manera puntual cada una de las características con las que el estado dota a los legisladores para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Ambos diputados y senadores la cámara alta y la cámara baja integran el congreso de la unión comparten y desarrolla de manera conjunta las facultades establecidas en el artículo 73 constitucional, así como pueden actuar de manera independiente o sin la intervención de la otra cámara en los supuestos establecidos en el artículo 77 constitucional.

El congreso tiene facultad, según establece el artículo 73 de nuestra Carta Magna, para admitir nuevos estados a la unión federal; para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación; para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, y en sí para expedir leyes en diferentes materias y áreas, entre muchas otras.⁴⁸

El artículo 73 es el más reformado de la constitución, acumulando, a febrero del 2014, 64 reformas, más que ningún otro, refiriendo que el artículo en análisis es la

⁴⁷ Cfr. CPEUM, Artículo 61.

⁴⁸ Cfr. CPUM, Artículo 73.

expresión del federalismo mexicano, pues a través de su articulación con el artículo 124 constitucional define el marco de atribuciones de los poderes federales y de las entidades federativas.

Así como realiza una clasificación básica de las atribuciones en donde especifica las competencias en general de la siguiente manera:

- Competencia en materia económica.
- Competencias en materia tributaria.
- Competencias en materia de defensa nacional.
- Facultades vinculadas con derechos fundamentales de carácter social.
- Facultades que involucran reformas constitucionales.

Clasificación a mi juicio acertada, tal como hemos visto las facultades del congreso son muy amplias todas y cada una de ellas de suma importancia para el desarrollo del país, esto es que entre más innovación exista en materia tecnológica, económica, social, política y demás elementos que vinculen a los elementos del estado; y que sea apremiante dar una forma legal para establecer su sano funcionamiento, el artículo de mérito seguirá teniendo adiciones; ya que no se puede dejar fuera ninguna actividad o evolución en los elementos del estado.

Por otra parte existen facultades previstas para el congreso de la unión en otros preceptos constitucionales, como los siguientes:

- Aprobar el acuerdo del presidente de la república, titulares de las secretarías de estado y de la procuraduría general de la república de suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías necesarias para hacer frente a la perturbación grave de la paz pública.
- Conceder permiso a los ciudadanos para aceptar o usar condecoraciones de otros países o prestar servicios a gobiernos extranjeros.
- Expedir leyes necesarias a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.
- Expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones de la pequeña propiedad, entre otros.
- Constituirse en colegio electoral, en caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, para nombrar presidente interino.
- Designar presidente sustituto, si la falta absoluta, ocurriese en los últimos cuatro años del periodo respectivo.
- Recibir la protesta del presidente de la república.⁴⁹
- Expedir leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.
- Expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.
- Expedir leyes para actos, registros y procedimientos judiciales.
- Legislar en lo relativo al Distrito Federal (ahora ciudad de México), con excepción de las materias conferidas a la asamblea legislativa, en materia de

⁴⁹ Cfr. CPEUM, Artículos 3, 27, 29, 37, 84, 87, 109, 117, 121, 123, 130 y 135.

deuda pública del D.F y expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal (ahora ciudad de México).

- Expedir leyes sobre trabajo.
- Legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.
- y
- Realizar el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la constitución política.
- A su vez, cada una de las cámaras tiene facultades exclusivas y no propiamente legislativas.⁵⁰

Por su parte el Artículo 77 constitucional establece que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra, realizar ciertas actividades o ejercer facultades que si bien ambas cámaras cuenta con las mismas no necesitan de la intervención de la otra cámara para poder llevaras acabo, las cuales consisten en las siguientes:

- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- Comunicarse en la cámara colegisladora y con el ejecutivo de la unión, por medio de comisiones de su seno.
- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del congreso de la unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.⁵¹

Como podemos ver, este precepto constitucional, asigna las mismas competencias o facultades a cada cámara, pero para que las lleven a cabo de forma separada y sin que requieran de algún acto de la otra; es decir las realizan de manera independiente.

También se establecen facultades exclusivas para cada una de las cámaras, tanto para la de diputados como para la de senadores esto es en los artículos 74, 75 y 76, mismas que analizaremos a continuación.

Como facultades exclusivas de la cámara baja o cámara de diputados tenemos que corresponder a la misma el expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el tribunal electoral del poder judicial de la federación.

⁵⁰ Cfr. CPEUM, Artículos 3, 27, 29, 37, 84, 87, 109, 117, 121, 123, 130 y 135.

⁵¹ Cfr. CPEUM., Artículo 77.

Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

El ejecutivo federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La cámara de diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el ejecutivo federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.⁵²

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada en opinión de la cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Declarar si ha lugar o no ha lugar, a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta constitución.⁵³

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

⁵² Cfr. CPEUM, Artículos 74, 75, y 76.

⁵³ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

La revisión de la cuenta pública la realizará la cámara de diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la cámara de diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

La cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la federación, a que se refiere el artículo 79 de esta constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.⁵⁴

La cámara de diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización, así como al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta constitución y en las leyes que en la materia expida el congreso general.

Los poderes federales legislativo, ejecutivo y judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el

⁵⁴ Cfr. CPEUM, Artículos 74 -76.

procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción iv de esta constitución y demás disposiciones legales aplicables.⁵⁵

Aparte de las señaladas anteriormente podemos analizar las siguientes:

- Elegir a los consejeros electorales del IFE. (Art. 41 Apartado D CPEUM).
- Designar al titular de la contraloría general del IFE. (Art. 41 Apartado D CPEUM).
- Designar al titular de la entidad de fiscalización superior de la federación. (Art. 79, fracción IV CPEUM).
- Establecer partidas presupuestarias destinadas a abatir las carencias y rezagos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas. (Art. 2, Apartado B CPEUM).⁵⁶

Por lo que respecta al senado de la república o cámara alta del congreso de la unión tenemos que como facultades exclusivas, según expresa el artículo 76 constitucional le corresponde el analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso.

- Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la república, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.
- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el senado a terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no

⁵⁵ Cfr. CPEUM, Artículos 75 - 76.

⁵⁶ Cfr. AA.VV. Guía general para conocer el congreso de la unión, senado de la república LXII legislatura secretaría general de servicios parlamentarios, año 2013.

podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. en este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la constitución general de la república y a la del estado.
- La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas y/o omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta constitución.
- Designar a los ministros de la SCJN, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la república, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.
- Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal (ahora ciudad de México) en los supuestos previstos en esta constitución.
- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.⁵⁷

En opinión del suscrito y de varios autores un sistema legislativo de tipo bicameral puede optar por darle a ambas cámaras legislativas las mismas atribuciones, las cuales puedan desarrollar de forma conjunta o por separado o darle a cada una facultades compartidas y exclusivas, como podemos ver y deducir de lo visto hasta el momento en la presente tesis doctoral el sistema constitucional mexicano opto por darle a cada una de las cámaras facultades compartidas y exclusivas, contando con autonomía una de la otra para el ejercicio de estas últimas.

Cabe señalar que existen dentro de la constitución y otros ordenamientos legales atribuciones otorgadas a la cámara alta, como las siguientes:

- Aprobar la designación de los integrantes de la junta de gobierno del INEGI, hecha por el presidente de la república. (Art. 26, apartado B CPEUM).
- Designar a los magistrados de los tribunales agrarios, propuestos por el presidente de la república. (Art. 27, fracción XIX CPEUM y 17 de la ley orgánica del tribunal agrario).
- Aprobar la designación de los integrantes de la junta de gobierno del banco de México, hecha por el presidente de la república. (Art. 28, fracción XIX CPEUM).
- Elegir a propuesta de la SCJN a los magistrados electorales que integren las salas superiores y regionales. (Art. 99 CPEUM).

⁵⁷ Cfr. CPEUM Artículo 76.

- Designar a dos consejeros del consejo de la judicatura federal. (Art. 100, párrafo segundo CPEUM).
- Elegir a los integrantes del consejo consultivo de la CNDH. (Art. 102, apartado B CPEUM).
- Otorgar permiso al presidente de la república, en ausencias mayores a siete días. (Art. 88 CPEUM).
- Aprobar la designación que haga el ejecutivo federal de cuatro vocales de la junta de gobierno del instituto de protección al ahorro bancario. (Art. 75, párrafo I, de la LPAB).
- Aprobar a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa (antiguo TFJFA), propuestos por el ejecutivo federal. (Art. 3, párrafo 1 de la LOTFJFA).
- Objetar los nombramientos de los comisionados del IFAI. (Art. 34, párrafo 1 de la LFTAIPG).
- Objetar el nombramiento del director general de NOTIMEX. (Art. 16 de la LANEM).
- Designar al procurador de la defensa del contribuyente, de entre la terna que someta el presidente de la república. (Art. 9 de la LOPDC).
- Designar a los consejeros independientes de la procuraduría de la defensa del contribuyente. (Art. 12 de la LOPDC).
- Ratificar la designación que el presidente de la república haga de los consejeros profesionales del consejo de administración de petróleos mexicanos. (Art. 8 de la LPM).⁵⁸

Justificando de esta manera la existencia del artículo 74 y 76 de la constitución señalando atribuciones exclusivas para la cámara de diputados y para la cámara de senadores respectivamente.⁵⁹

Puntualizando lo anterior y comprendiendo el origen, la conformación, y las facultades con que cuenta el poder legislativo federal en cada una de sus cámaras, podemos empezar a dilucidar cuál es la naturaleza del servidor público que da vida a nuestro poder legislativo federal, tanto en su cámara baja como en su cámara alta.

Entrando a un análisis doctrinal del tema tenemos que la naturaleza del legislador pudiere entenderse también como el estatus del legislador, en lo que se indica lo que abordaremos a continuación refiriendo que el tema siguiente distingue la servidor público de cualquier otra al entender lo que en la doctrina definimos o se define como estatus de las y los legisladores de la república (cámara baja y cámara alta).

⁵⁸ Cfr. AA.VV. Guía general para conocer el congreso de la unión, senado de la república LXII legislatura secretaría general de servicios parlamentarios, año 2013.

⁵⁹ Cfr. CPEUM Artículos 74 y 76.

Capítulo II

En relación a lo anterior comenzaremos con el análisis de su estatus de la siguiente manera:

II.2.1. Estatus de los Legisladores de la República.

Es tema es de medular importancia en relación a las responsabilidades administrativas del legislador de la república, ya que entendiendo su naturaleza como servidores públicos y del estatus del que está previsto es la única forma de poder desentrañar el planteamiento jurídico inicial del sistema aplicable a estos servidores públicos, así como poder entender por qué ha dado los resultados vigentes.

Al precisar esto podremos ver las diferencias que se tienen con otros servidores públicos de la federación, desde la naturaleza de su designación permanencia, entre muchas otras circunstancias especiales que rodean a este servidor público de la federación en lo particular.

“La voz latina estatus significa situación, condición, estado. En la doctrina se emplea la locución “status de los parlamentarios” para aludir al “conjunto de derechos, deberes y garantías que definen el mandato representativo de aquellos es decir, su posición jurídica en tanto que miembros del órgano legislativo.”⁶⁰

El autor en su obra identifica dentro de lo que le llama o denomina estatus del Legislador doce puntos fundamentales, mismos que son compartidos por algunos de ellos como José de Madrid Serna de la Garza, y de David Alberto Jaimes Delgado. En los que enumera de la siguiente manera:

- La Inelegibilidad.
- La inhabilidad.
- La incompatibilidad.
- La inviolabilidad.
- La inmunidad.
- La remuneración.
- Duración en el cargo.
- La reelección del legislador.
- La protesta constitucional.
- La relación entre legislador y electorado.
- La relación entre legislador y su partido.
- Extinción de la calidad de legislador.⁶¹

Abordaremos el análisis de cada uno de los puntos arriba señalados, mismos a los que en su mayoría, hemos hechos referencia en el análisis de las normas jurídicas

⁶⁰ Jorge Fernández Ruiz, poder legislativo, tercera edición, editorial porrúa, México 2010, p.263.

⁶¹ Cfr. CPEUM, p.263.

aplicables y que definen las características referidas por distintos autores, para de esta forma enriquecer el punto de vista y el origen normativo que da el autor a cada una de ellas, generando una visión mucho más amplia de la naturaleza jurídica del legislador de la república, con el objetivo preciso de relacionar la misma a la aplicación de las sanciones administrativas en relación a sus posibles responsabilidades en esta materia y la forma en que vamos a aplicarlas.

II.2.2 La Inelegibilidad.

Para Susana Thalía Pedroza de la Llave, La Inelegibilidad significa:

“La falta de calidad o capacidad legal para obtener un cargo por elección, o el de estar en aptitudes de acceder o contender por el mismo; aunque el término también se puede aplicar respecto de los nombramientos o designaciones de secretarios de estado, de ministros de la SCJN, consejeros electorales, magistrados entre otros.”⁶²

La doctrina es unánime al señalar que el legislador, para llegar a serlo, requiere estar en situación de ser elegible o sea no estar afectado por alguna de las causas de inelegibilidad previstas en la normatividad aplicable, las cuales están encaminadas, por una parte, a asegurar la idoneidad de quien llegue a ocupar el cargo, tanto por su identificación con el interés general del electorado, como por su madurez política; y por otra, tratan de evitar la indebida influencia de quienes ocupan una posición especial en los órganos del poder público o en la sociedad, para garantizar la equidad de la contienda electoral.

Por otra parte la ciudadanía en su conjunto, es decir académicos, políticos, servidores públicos, empresarios, trabajadores, campesinos, estudiantes, medios y demás integrantes de nuestra sociedad hemos sido testigos de la insuficiencia de las causales de inelegibilidad para nuestros legisladores y legisladoras federales, así como para cualquier ciudadana o ciudadano que pretende ocupar un cargo público de elección.⁶³

Es de señalar que desde el punto de vista de los autores antes referidos la normatividad vigente y aplicable trata de fijar parámetros para asegurar la idoneidad, de quien llegue a ocupar el cargo, así como la aptitud necesaria para poder ocuparlo.

Los requisitos mínimos y que veremos a continuación desde el punto de vista del suscrito se encuentran limitados en atención a que no se establecen directrices de capacidades para asegurar que los legisladores cuenten con las capacidades necesarias para poder desempeñar de manera transparente, honesta, y eficiente,

⁶² Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p. 147.

⁶³ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 264.

las delicadas funciones que su cargo les impone para el desarrollo político económico y social del estado Mexicano.

Lo anterior se irá dilucidando y explicando a lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, a continuación abordaremos al análisis de la normatividad vigente que impone los requisitos cuyo incumplimiento define la inelegibilidad de los legisladores de la república.

En México tal como lo vimos anteriormente esta se desprende de los artículos 55 y 58 constitucionales, que establecen los inelegibles para los diputados y senadores federales, motivo por el cual no tiene caso el analizar de nueva cuenta los artículos referidos.⁶⁴

Es importante destacar que tal como dice Jorge Fernández Ruiz:

“Los senadores y diputados son inelegibles para serlo de nuevo en el periodo inmediato -aun con el carácter de suplentes-, haciendo la debida acotación en relación a sus suplentes en virtud de que estos no lo están para ser elegidos con el carácter de propietarios a condición de no haber estado en el ejercicio.”⁶⁵

Es importante resaltar que el artículo 7.1 del código federal de instituciones y procedimientos electorales establece además de las establecidas en los artículos constitucionales 55 y 58 los siguientes puntos:

- Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar.
- No ser magistrado electoral o secretario del tribunal electoral del poder judicial de la federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- No pertenecer al personal profesional del Instituto federal electoral.⁶⁶
- No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal (ahora ciudad de México), ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

⁶⁴ Cfr. Artículos 55 y 58.

⁶⁵ Cfr. Ibíd., p. 263.

⁶⁶ Cfr. Artículo 7.1 código federal de instituciones y procedimientos electorales.

Requisitos encaminados básicamente a acreditar responsabilidad política y ciudadana, así como dar equidad en la contienda para ocupar el cargo correspondiente, impidiendo que de alguna manera el desempeño de algún encargo pueda intervenir en una violación a la equidad e imparcialidad del resultado electoral, o pueda ser aprovechados por estos como una ventaja indebida y reprochable para nuestro sistema democrático.

Dejando de lado los requisitos de aptitud y capacidades para el desarrollo de las funciones encomendadas, así como las formas de acreditar una honestidad probada y su ausencia de vínculos con la delincuencia organizada entre otros muchos que debieran incluirse.⁶⁷

En este sentido, el artículo 8 del citado ordenamiento legal establece que ninguna persona podrá estar registrada para diversos cargos de elección popular en la misma elección y si ya estuviere hecho se procederá a cancelar el registro respectivo.⁶⁸

Me permito citar en relación al análisis de la inelegibilidad el criterio sostenido por nuestro máximo tribunal, en relación a los medios de defensa para impugnar la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores federales.

Existen criterios en relación a la ilegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. A que se hace referencia sostiene los siguientes puntos medulares:

- El recurso de reconsideración es el medio idóneo para impugnar la inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional.
- El recurso de reconsideración es procedente para impugnar las asignaciones por el principio de representación proporcional, que el consejo general del instituto federal electoral realice, respecto a las elecciones de diputados y senadores al congreso de la unión, impugnación que es admisible sustentar en la inelegibilidad del beneficiado con la asignación.
- Todos los actos y resoluciones electorales admiten ser combatidos por alguno de los medios previstos en la ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral.
- Si la mencionada ley no prevé algún medio de impugnación distinto a la reconsideración para plantear la inelegibilidad de candidatos a diputados federales o senadores, es patente que de acuerdo con la interpretación dada

⁶⁷ Cfr. Ibíd., p. 266.

⁶⁸ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, La Reección Legislativa Inmediata, una propuesta para Fortalecer el Poder Legislativo en México, Facultad de Derecho, UNAM, Porrúa México 2011, p. 59.

a los preceptos citados, ese cuestionamiento puede hacerse a través del recurso de reconsideración.⁶⁹

Dejando claro que en caso de que algún candidato no cumpla con los requisitos establecidos, se encuentran previstos los mecanismos para hacer valer a través del recurso de reconsideración la inelegibilidad de los candidatos a diputados y senadores federales. Teniendo como consecuencia una posible responsabilidad administrativa.

II.2.3. La Inhabilidad.

Las causas que impiden ocupar un escaño en cualquier órgano colegiado legislativo, no obstante haber triunfado en los comicios respectivos, es la inhabilidad, entendida como ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, la que puede deberse ya sea a enfermedad, o bien, a castigo.⁷⁰

Está claro que la inhabilidad es un impedimento para ocupar o continuar ocupando el cargo de legislador federal, ya sea de diputado o diputada; o senador o senadora, lo que queda un poco ambigüedad de lo comentado por el autor que es lo que genera la inhabilidad referida tal como señala puede deberse a cuestiones de salud física o mental que impidan de manera manifiesta el desarrollo de la función encomendada, así como la carencia de aptitud; en este punto se deja abierto ya que la ley no regula de manera clara que aptitudes debe guardar el legislador para poder desempeñar el encargo referido.

Por otra parte tenemos que lo que si regulamos son las obligaciones que debe cumplir éste en el desarrollo de su encargo el problema es que no contamos con los mecanismos adecuados para la supervisión y aplicación de sanción al incumplimiento de las mismas; tema en del presente trabajo de investigación.

A manera de conclusión podemos entender que la inhabilidad puede ser impuesta al momento de sancionar administrativamente, políticamente, penalmente, ya que al surtir efectos la sanción interpuesta puede imponer una inhabilidad para el desempeño del cargo referido.

También podemos hacer referencia a lo establecido en el artículo 20 del reglamento para el gobierno interior el congreso de los estados unidos mexicanos, que

⁶⁹ Inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. es impugnabile a través del recurso de reconsideración. recurso de reconsideración. sup-rec-042/2000.-coalición alianza por México.-28 de agosto de 2000.-unanimidad de votos.-ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.-secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez. Revista justicia electoral 2001, tercera época, suplemento 4, páginas 42-43, sala superior, tesis s3 el 015/2000.

⁷⁰ Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p.267.

establece que la senadora o senador o la diputada o diputado que por disposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas le avisara al presidente por medio de un oficio o de palabra: pero si la ausencia durase más de tres días le participará a la cámara para obtener la licencia necesaria, llamándose a su suplente para que desempeñe el cargo en su lugar.⁷¹

Como puede advertirse la regulación de la inelegibilidad es materia del derecho electoral en tanto que la inhabilidad es competencia del derecho parlamentario.

II.2.4 La Incompatibilidad.

Las incompatibilidades para la real academia española, son la tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez.

Los antecedentes constitucionales de la figura en cuestión se encuentran en la constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 129, el cual prohibía a los diputados aceptar empleo alguno proveniente del rey. Mientras que la constitución de 1814 señaló que los diputados no podrían emplearse en el mando de las armas. También la constitución de 1836 regulo las incompatibilidades, específicamente en la tercera ley, artículo 56, así como la constitución de 1857 y su reforma de 1874 y la de 1917; es decir casi todas las constituciones contemplaron esta figura con excepción de la de 1824.⁷²

La incompatibilidad, en el ámbito del quehacer público, como la prohibición de que un mismo sujeto desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, por demandarlo así el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes, y el de la pluralidad del órgano legislativo.

El artículo 62 constitucional prohíbe a los legisladores propietarios desempeñar, durante el periodo de su encargo, cualquier otro empleo o comisión remunerado, de la federación o de los estados, sin licencia previa de la correspondiente cámara en cuyo caso cesaran en sus funciones representativas en tanto dure la nueva ocupación dicha prohibición rige para los legisladores suplentes cuando estuviesen en ejercicio la sanción a quien infringe tal prohibición consiste en la pérdida del carácter del legislador.⁷³

Esta prohibición se encuentra establecida de manera literal en nuestra Carta Magna, y tal, como lo señalan los autores obedece al impedimento físico del individuo en cuanto que no puede realizar en un mismo horario por cuestiones de imposibilidad física otro encargo al de legislador de la república; así como obedece también la incompatibilidad de funciones y conflictos de interés que puede suscitarse al desarrollar un cargo adicional al de legislador federal.

⁷¹ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., p.59.

⁷² Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p. 149.

⁷³ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 268.

Sin dejar de lado que en muchos casos existen incompatibilidades en el desempeño de funciones, que no necesariamente tienen que estar relacionadas con el ejercicio de un cargo público o de un empleo directo dentro del sector privado; sino que pueden referir a actividades lucrativas o profesionales realizadas por los legisladores que generan un conflicto de intereses o una disparidad en el ejercicio de sus funciones como miembros del estado o como profesionales independientes.

Es de importante referir que la incompatibilidad obedece a tres principios fundamentales que son los siguientes:

- El de separación e independencia de poderes, ya que no puede legislador Federal alguno desempeñar un cargo o comisión en más de un poder a la vez o de manera simultánea; el caso de un legislador que aparte de su encargo como diputado o senador; se desempeñe de manera simultánea como juez federal dentro del poder judicial; o subsecretario de estado dentro del poder ejecutivo federal; en cualquiera de los caso resultaría en una violación directa a los principios de independencia y separación de poderes.
- El principio de pluralidad legislativa; hablamos de que existen legisladores diferentes para cada una de las cámaras que conforman el poder legislativo federal, y el congreso de la unión.⁷⁴

Existiendo una total incompatibilidad para que cualquier legislador federal miembro de la cámara baja o cámara alta; dentro del propio poder legislativo en cualquiera de sus cámaras; desempeñe cualquier otro cargo o comisión aparte del que tienen encomendado como Diputado o Senador de la federación; sin que exista excepción alguna.

Ya que afectaría de manera directa esa pluralidad y distinción constitucional en cuanto a los dos tipos de legisladores con que contamos en nuestro País que son diputados y senadores; así como la independencia de cada una de las cámaras que conforman nuestro congreso de la unión, es decir nuestro poder legislativo federal.

Básicamente y como punto conclusivo es la prohibición que tienen las diputadas y los diputados y las senadoras y los senadores del congreso de la unión, para desempeñar comisiones ajenas a sus empleos en la federación por los cuales reciban sueldos. Solamente podrán hacerlo con licencia previa en la cámara en la que se desempeñen, pero cesaría en sus funciones representativas mientras desarrollen otras actividades.⁷⁵

Es importante mencionar como incompatibilidades legales, a aquellas previstas de manera expresa por la LFRASP con el carácter de obligaciones, no está de más

⁷⁴ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., p. 60.

⁷⁵ Cfr. Ibíd., p. 60.

remarcar que dicho rol de servidores públicos se ejerce a plenitud por todo legislador; por consiguiente como lo hemos visto a lo largo del presente y analizármelos a fondo en el presente trabajo de investigación esto vincula de pleno derecho a los miembros de las Cámaras y órganos parlamentarios para impulsar la eficiencia normativa.⁷⁶

II.2.5 La Inviolabilidad.

La inviolabilidad es una prerrogativa personal de los diputados y senadores durante su encargo, para que no tengan responsabilidad en ningún momento por las palabras, comentarios, opiniones, escritos o votos que emitan en relación con el desempeño de sus funciones legislativas y en general con su actividad parlamentaria.⁷⁷

Es claro que la Inviolabilidad no se ha establecido en favor del legislador, sino en interés de la asamblea legislativa. Tal y como fue apuntado anteriormente el artículo 61 Constitucional reproduce casi de manera literal lo establecido en el artículo 42 de la CPEUM de 1824, para preceptuar:

“Que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.⁷⁸

“La inviolabilidad parlamentaria, según se desprende de los textos constitucionales, es una prerrogativa de los legisladores en cuya virtud crece su libertad de expresión y de resolución a nivel de irresponsabilidad, que le protege en el presente y en el futuro contra toda acción de irresponsabilidad, ya sea política, penal, civil o administrativa que pudiera incoarse en su contra.”⁷⁹

Es de recodar en este caso, la inviolabilidad en relación a las declaraciones vertidas por nuestros legisladores federales únicamente obedece cuando los mismos se encuentran en ejercicio de su función legislativa o parlamentaria; sin que la misma proteja declaraciones realizadas a título personal o en desempeño de actividades diversas que no tengan relación con sus funciones como legisladores federales.

La inviolabilidad establecida en el artículo 61, es válida únicamente en el desempeño de su cargo, en caso contrario no aplica esta garantía, lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis, donde se explica claramente en que consiste dicho principio.

⁷⁶ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, Claves para Ser un Buen Legislador en México, Editorial Porrúa, Senado de la República, México 2013, p. 64.

⁷⁷ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p. 151.

⁷⁸ Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 273.

⁷⁹ Ibíd., p. 273.

Existen criterios de la SCJN que señalan que la inviolabilidad parlamentaria constituye una excepción al principio de igualdad, pues aunque las opiniones emitidas por el diputado o senador en el desempeño de sus funciones pudieran resultar ofensivas, ello no puede ser materia de análisis jurídico, de manera que el agraviado tendrá que resistir la eventual ofensa, sin poder demandar por daño moral, porque el régimen de inviolabilidad implica que el parlamentario no puede ser "reconvenido" por sus opiniones; esto solo sería procedente en caso de que el legislador o se encontrara en el ejercicio de su función parlamentaria.⁸⁰

Así como la calificación y consecuente sanción por alguna opinión exenta del principio de inviolabilidad corresponde al presidente del órgano respectivo es decir de la cámara de diputados o cámara de senadores, lo anterior encuentra su sustento en tesis sostenidas por nuestro máximo tribunal que indican con claridad que, para determinar si la opinión emitida por algún legislador se encuentra protegida por el principio de inviolabilidad constitucional a que refiere el artículo 61; esta debe de ser en relación al ejercicio de su función parlamentaria (misma que se analiza en el cuerpo de la presente) por lo cual a ninguna entidad ajena al referido congreso debe permitirse determinar un catálogo de argumentos válidos o un marco deliberativo que proyecte una adecuada práctica del oficio parlamentario, esto es, específicamente, que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del poder legislativo.⁸¹

Por lo que resulta evidente que si en el desarrollo de la indicada función un legislador o legisladora federal emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al presidente del órgano legislativo respectivo.

⁸⁰ Cfr. Inviolabilidad parlamentaria. las opiniones emitidas por un legislador cuando no desempeña la función parlamentaria, aunque haya intervenido en un debate político, no están protegidas por aquel régimen. Pleno Amparo directo en revisión 27/2009. Manuel Bartlett Díaz. 22 de febrero de 2010. Mayoría de ocho votos; votaron con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Guillermo I. Ortiz Maya Goitia. Disidentes: Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa. El Tribunal Pleno, el trece de enero en curso, aprobó, con el número IV/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil once. SCJN: Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06065, México, D.F.

⁸¹ Cfr. Inviolabilidad parlamentaria. la calificación y la consecuente sanción por las opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, emitidas por los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria, corresponden al presidente del órgano legislativo respectivo. Pleno Amparo directo en revisión 27/2009. Manuel Bartlett Díaz. 22 de febrero de 2010. Mayoría de ocho votos; votaron con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa. El Tribunal Pleno, el trece de enero en curso, aprobó, con el número III/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil once.

Como recordamos en puntos anteriores se hizo referencia a los criterios de la SCJN en relación con la inviolabilidad, quedando claro aparte del análisis constitucional y doctrinal, su interpretación jurídica.

II.2.6. La Inmunidad.

Otra prerrogativa, aun cuando no exclusiva del legislador es la inmunidad, vulgarmente conocida como fuero, en cuya virtud se le protege contra acciones incoadas por actos diferentes a los realizados en ejercicio de sus funciones parlamentarias, durante el tiempo que dure su cargo.

El fuero constitucional tiene su antecedente, en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia.

La figura nos fue heredada de España, penetrando a nuestro sistema jurídico a manera de privilegios que determinadas personas tenían para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.⁸²

Conforme al derecho mexicano, la inmunidad, al igual que la inviolabilidad, no es un privilegio personal, habida cuenta que está prohibido por el artículo 13 constitucional, sino una salvaguarda para asegurar el adecuado desempeño del cargo público, a cuyo término, la imputación por la comisión del delito continuara su curso, por lo que no puede interpretarse como impunidad.⁸³

Como otros antecedentes históricos podemos señalar que las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 13 constitucional se fundamentan en el principio de igualdad de las personas ante la ley.

Del mismo modo en que en Francia y en los países donde predominaron las ideas políticas y sociales, en México este principio de igualdad legal se expresó en sentido negativo, a través de la fórmula de la abolición de fueros y privilegios.

Pese al triunfo del movimiento independentista de 1821, durante la primera mitad del siglo XIX no desaparecieron todos los fueros. La palabra “fuero” tuvo en España una connotación especial, en atención a la anarquía causada por la reconquista, fue necesario halagar a quienes quisieran poblar determinadas regiones de la península, por lo que se otorgaron concesiones, privilegios y mercedes a las villas.

Por tanto en el derecho español se identificó la idea privilegio con el fuero. El vocablo que en derecho procesal tenía una acepción técnica, al aplicarse a las jurisdicciones especiales cuando la magna carta inglesa consagró el principio de juicio por pares,

⁸² Cfr. Marybel Martínez Robledos, *El Juicio Político en México*, Editorial Porrúa, México 2008, pp. 20 - 21.

⁸³ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, *Op. Cit.*, p. 274.

significo tanto en España como en México, una justicia privilegiada de determinada clase social.⁸⁴

En el año de 1836, ya en México, Manuel de la Peña y Peña definió al tribunal especial como:

*“Todo aquel que se destina para conocer cierta clase de causas o de personas determinadas. Se llama especial para diferenciarlo del ordinario, el cual está establecido para conocer indistintamente de todo género de causas y personas”.*⁸⁵

Por lo que en México de acuerdo con el artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra los legisladores federales en ejercicio por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no ha lugar a proceder contra el inculpado.

Importa hacer hincapié en que la inmunidad del legislador Federal mexicano no opera en materia civil, toda vez que el antepenúltimo párrafo del artículo 111 dispone:

*“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público nos requiera declaración de procedencia.”*⁸⁶

En cuanto a la inmunidad, su artículo 6, se señala que durante el ejercicio de su encargo, los senadores tienen la inmunidad que establece la CPEUM y las Leyes. Dicha inmunidad inicia una vez que se rinde la protesta señalada en el artículo 128 de la constitución y concluye el último día de ejercicio del cargo, así como que los senadores son responsables por los delitos que cometen durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Para que se proceda penalmente en su contra, deben cumplirse los requisitos, trámites y procedimientos que establecen la constitución y la normativa aplicable.

En los casos de faltas de orden administrativo en que incurren los senadores durante el ejercicio del cargo, los requisitos, trámites y procedimientos son los que establece la legislación aplicable.⁸⁷

Para una mayor comprensión tenemos que el artículo 111 constitucional establece que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al congreso de la unión, los ministros de la SCJN, los magistrados de la sala superior del tribunal electoral, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los

⁸⁴ Cfr. El Fuero, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de la Nación, México 2011, pp. 9 – 10.

⁸⁵ Cfr. Marybel Martínez Robledos, Op. Cit., p.20.

⁸⁶ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 276.

⁸⁷ Cfr. RCS, Artículo 6.

diputados a la asamblea del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el procurador general de la república y el procurador general de justicia del Distrito Federal (ahora ciudad de México), así como el consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del instituto federal electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no ha lugar a proceder contra el inculpado.

Por otra parte señala que si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.⁸⁸

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que toca al presidente de la república, sólo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la cámara de senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.⁸⁹

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Así como en el caso de que la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio

⁸⁸ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

⁸⁹ Cfr. CPEUM, Artículo 110.

económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.⁹⁰

Este precepto constitucional que tienen a bien regular el procedimiento que debe de seguirse para retirar la protección constitucional que gozan los altos funcionarios en México, a fin de proceder penalmente en su contra; funcionarios entre los cuales se incluyen nuestros diputados y senadores federales.

Tales funcionarios están protegidos por una suerte de inmunidad relativa; ya que el ministerio público federal se encuentra impedido de ejercitar acción penal en su contra; a menos que sea reiterado el obstáculo procedimental que se suele conocer como fuero; entendiéndose por este ultimo la inmunidad analizada en el presente, en atención a lo anterior es que se conoce del procedimiento referido para poder quitar el fuero a altos funcionarios como desafuero.

Existen criterios jurídicos sostenidos por nuestro máximo tribunal que manejan en esencia que en el ámbito civil, la inmunidad parlamentaria implica la limitación a la jurisdicción en razón de la protección a la institución legislativa.

Así como que el ejercicio de la inmunidad parlamentaria está estrechamente vinculado con el derecho a la tutela judicial efectiva que pretende hacer valer quien se estima lesionado con las manifestaciones del diputado o senador, en términos del artículo 17 constitucional.⁹¹

Por ultimo conviene hacer referencia a un punto histórico, que hace referencia al origen de la inmunidad o fuero, en la edad media, en los reinos hispánicos se dio a la voz de fuero el significado de derecho local, posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas.

A finales de dicho periodo, se le identifica como privilegio. Evolucionando hasta en la actualidad son muchas las acepciones que dicha palabra tiene en el lenguaje jurídico. La más común en nuestro derecho mexicano es la de inmunidad o fuero.⁹²

⁹⁰ Cfr. CPEUM, Artículos 110-111.

⁹¹ Cfr. Inmunidad parlamentaria, ámbito civil de la. 13 de noviembre de 2008. mayoría de votos. Disidente: Julio César Vázquez-Mellado García. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: José Jorge Rojas López. Séptimo tribunal colegiado en materia civil del primer circuito amparo directo 659/2008. 13 de noviembre de 2008. mayoría de votos. Disidente: Julio César Vázquez-Mellado García. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: José Jorge Rojas López.

⁹² Cfr. Inmunidad Parlamentaria, Ejercicio De La. Séptimo Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito. Amparo Directo 659/2008. 13 De Noviembre De 2008. Mayoría De Votos. Disidente: Julio César Vázquez-Mellado García. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: José Jorge Rojas López. Séptimo Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito amparo Directo 659/2008. 13 De Noviembre De 2008. Mayoría De Votos. Disidente: Julio César Vázquez-Mellado García. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: José Jorge Rojas López.

II.2.7. Remuneración.

Como hicimos alusión anteriormente el desempeño de los encargos diputados y senadores, como es natural tienen derecho a la percepción de una remuneración por el servicio brindado al estado.

Esta circunstancia tal y como lo vimos anteriormente se encuentra regulada o previsto este derecho en los reglamentos respectivos para la cámara de diputados y para la cámara de senadores.

En México los senadores tradicionalmente han tenido una percepción nominal mayor que la de los diputados.

Esto en atención a la diferencia de funciones que tienen en otra cámara, así como a los requisitos para poder ocupar un escaño como senadora o senador de la república o como diputada o diputado, tomando en cuenta también la duración del encargo ya que los senadores y senadoras de la república ocupan el escaño por 6 años mientras que los diputados y diputadas federales por 3 años.

La asignación económica tiene sustento en el principio de justicia distributiva de “dar a cada quien lo que es debido” mismo que es recogido en el artículo 36 fracción IV constitucional, que establece la obligación de desempeñar cargos de elección popular, por ejemplo, el de diputado o senador, “que en ningún caso serán gratuitos.” Si el representante popular realiza su trabajo, es justo que reciba como contraprestación un pago, que en el ámbito del derecho parlamentario se conoce con el nombre de dieta.⁹³

La justificación de la asignación económica no se agota con lo anterior, sino que esta debe de ser proporcional a las obligaciones y responsabilidades del cargo.

En la opinión de Néstor de Buen Lozano, el salario o remuneración integra, en la relación laboral, el objeto indirecto y constituye, social y económicamente, el fin directo que quiere alcanzar el trabajador a cambio de aplicar su fuerza de trabajo.

Señala que no es posible establecer un concepto único de salario, que sea válido en todas las disciplinas y aceptable en todas las manifestaciones.⁹⁴

Enumerando ejemplos en torno a la ciencia económica la psicológica y el derecho refiriendo que plantean hipótesis distintas al analizarlo y llegan como es natural, a conclusiones diferentes.

Tal como lo veremos a continuación:

⁹³ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p.172.

⁹⁴ Cfr. Néstor de Buen L., Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México 2004, pp. 199-206.

La ciencia económica desde el frío análisis de los factores de la producción, el salario es un costo cuyo valor se determina de muy diferentes maneras, según cual sea el punto de vista que se tenga: librería, marxista, neocapitalista, etc.

Desde el punto de vista de la ciencia psicológica, el salario se entiende como un factor fundamental que permite, de ser suficiente, el adecuado desarrollo social hacia mejores formas de vida, o de lo contrario provoca conflictos que transforman la vida social.

Por lo que hace al punto de vista jurídico el salario se entiende como el objeto indirecto de la obligación de una relación sinalagmática. Contando con los siguientes atributos:

- Debe de ser remunerador.
- Debe de ser por lo menos equivalente al mínimo.
- Debe de ser suficiente.
- Debe de ser determinado o determinable.
- Debe de cubrirse periódicamente.
- El salario en efectivo debe pagarse en moneda del curso legal.
- El Salario en especie debe de ser apropiado y proporcional al salario pagado en efectivo.
- Debe haber reciprocidad entre el salario y el servicio.⁹⁵

Pudiendo concluir que en si se trata de una institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y una aspiración a una dignificación social personal y familiar.⁹⁶

Para Ernesto Aguilar García, salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo; puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera.

El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su salario.⁹⁷

Para Julio Armando Grisolia, es la contraprestación que debe recibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo y constituye la principal obligación del empleador. Es importante destacar que no solo se paga por el trabajo efectivamente efectuado, ya que el patrón debe al trabajador la remuneración aunque éste no

⁹⁵ Cfr. Néstor de Buen L., Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México 2004, pp. 199-206.

⁹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México 2007, p. 3408.

⁹⁷ Ernesto Aguilar García, Derecho Laboral Reformado, Fundación Universitaria de Derecho y Administración Política, S.C., p. 55.

preste servicios por la mera circunstancia de haber puesto su fuerza de trabajo a disposición de aquel.

Extendiendo el concepto de remuneración a la disponibilidad de la fuerza de trabajo dependiente a favor del emperador.⁹⁸

En opinión de Jorge Fernández Ruiz la remuneración de los legisladores como las de los Funcionarios Públicos en general debe de ser decorosa más no excesiva y estar acorde con la situación económica del País y de las finanzas públicas.⁹⁹

A este respecto no debería de perderse de vista la Tesis del presidente Benito Juárez:

*“Bajo el sistema Federativo los funcionarios no pueden disponer de las rentas Sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las Leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley haya señalado”.*¹⁰⁰

En este tema el suscrito coincide tanto con la opinión de Fernández Ruíz, como con la tesis del presidente Benito Juárez; más sin embargo me permito añadir un elemento adicional; si bien es cierto que esta remuneración debe de ser decorosa, mas no excesiva y estar acorde con la situación económica del país, también lo es que debe de tomarse en cuenta para la remuneración económica de los servidores públicos el impacto directo que la función de los mismos tienen en el desarrollo económico, político y social del estado, así como el daño que puede causar al estado mismo una función reprochable por parte del servidor público; entendiendo con lo anterior lo que correspondería a la justa medianía; ya que mucha veces lo que no permite que despegue la economía nacional o el desarrollo del estado en todas su ámbitos no va relacionado con la remuneración misma, sino con la falta de compromiso, capacidad y honestidad de algunos funcionarios.

Es importante que la remuneración que otorga el estado a los legisladores federales tome en cuenta la trascendencia de su función para el desarrollo nacional; sin perder de vista el daño que puede causar el no ejercicio de sus funciones, o el indebido ejercicio de las mismas; dando entrada al debate de las capacidades que deben de reunir cada uno de ellos para estar en posibilidad de ocupar un escaño dentro del poder legislativo federal.

⁹⁸ Cfr. Julio Armando Grisolia, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Doctrina Legislación Jurisprudencia y Modelos, Editorial LexisNexis, Depalma, Buenos Aires 2004, p. 343.

⁹⁹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 279.

¹⁰⁰ Benito Juárez, Parte del Discurso pronunciado por el Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Oaxaca, julio 2 de 1852.

II.2.8. Duración en el Encargo.

En relación con el periodo de tiempo en el que van a permanecer en el encargo, es de señalar que de acuerdo con el texto original de los artículos 51 y 56 de la constitución de 1917, los diputados duraban en el cargo dos años, en tanto que los senadores permanecían en el cuatro años, sin que hubiera prohibición para su inmediata reelección ; cuando a partir de 1934 se amplió a seis años la duración en el cargo de presidente de la república, también se extendió en igual medida el periodo de tiempos para el senador de la república, en tanto que el de los diputados se incrementó a tres años sin que, desde entonces ninguno de los legisladores pueda ser reelegido para el periodo inmediato lo que permite la relación alterna, es decir después de que transcurra un periodo.¹⁰¹

No debemos perder de vista la aprobación de la reforma política del año 2014, que entro en vigor a partir de 2018, en donde se permite la reelección inmediata de legisladores hasta por un periodo de 12 años.

Tal y como lo apreciamos anteriormente en el análisis realizado al texto constitucional de los artículos referidos, y analizamos los motivos que originan esta duración dentro del encargo para cada uno de los legisladores.

II.2.9. La Reelección de los Legisladores.

Tal como fue analizado anteriormente el contenido del precepto constitucional referido, así como vertidos lo comentarios correspondientes al tema por Miguel Carbonell, es de señalar que se coincide plenamente con lo expresado por Jorge Fernández Ruiz, en relación a que el tema de la duración en el cargo de legislador pasa por la reelección inmediata, por ser una variable cuando se admite dicha posibilidad, que en México como sabemos, esta cancelada en la actualidad a partir de la reforma al artículo 59 constitucional, publicada en el diario oficial de la federación del, 29 de abril de 1933, habida cuenta que durante el resto del siglo XX, la única iniciativa dice reforma constitucional para eliminar tal limitante reeleccionista de los diputados, se presentó por el partido popular socialista en el seno de la cámara de diputados y fue leída en su sesión ordinaria celebrada el 13 de octubre de 1964; y pese a que el dictamen respectivo que acogió en su esencia la iniciativa del partido popular socialista fue aprobado y en consecuencia remitido a la cámara de senadores, esta no aprobó la iniciativa de la colegisladora.¹⁰²

En México por razones históricas, la posible reelección de los legisladores se toma con desconfianza , por el peligro de que luego se haga extensiva al presidente de la república, lo que se asocia a las repetidas reelecciones del general Profirio Díaz que como es bien sabido, antes de acceder a la presidencia de la república se manifestó como anti reeleccionista, tanto en el plan de la noria, como el plan de

¹⁰¹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Óp. Cit., p. 282.

¹⁰² Cfr. Ibíd., p. 284.

Tuxtepec, de acuerdo con los cuales se levantó en armas en contra del presidente Juárez y del presidente Lerdo de Tejada, respectivamente.

De cualquier modo distintas corrientes políticas han impulsado en México la reelección inmediata de los legisladores; en su iniciativa de reforma constitucional presentada para tal efecto, la fracción parlamentaria del partido popular socialista en 1964, esgrimió entre otros los siguientes argumentos:

*“En todos los Países del mundo no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es Ley y costumbre, principalmente por dos motivos: porque solo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen su confianza y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz”.*¹⁰³

Básicamente en la actualidad existen los siguientes argumentos a favor de la reelección inmediata:

- La profesionalización y especialización del legislador.
- Rendición de cuentas y democracia.
- Fomento de relaciones interpartidarias.

Por su parte se esgrimen los siguientes elementos en contra de la reelección inmediata:

- Enquistamiento y poca circulación de cuadros.
- Conflicto de intereses distritales y partidistas; perdida de disciplina parlamentaria.
- Inequidad en la competencia por el cargo.¹⁰⁴

Es de señalar que si bien es cierto que para el desarrollo de la función o labor parlamentaria se requiere capacidad y experiencia; también lo es que esta requiere de innovación; de representantes con nuevas ideas, con una concepción diferente y autónoma de la realidad que aqueja a cada rincón de nuestro País.

Y no debemos perder de vista que la capacidad y experiencia no necesariamente se adquiere repitiendo encargos como legisladores (de manera inmediata y no inmediata), ni esto se podrá solucionar con la propuesta de una reelección inmediata.

Muchos de los argumentos vertidos a favor de la propuesta de reelección inmediata constituyen cuestión a mi juicio en su mayora que deben de solucionarse previa a postular a un candidato para un escaño dentro de ese poder, como es la especialización y profesionalización del legislador.

¹⁰³ Cfr. Ibíd., p. 284.

¹⁰⁴ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., pp. 125-149.

La rendición de cuentas y democracia, son cuestiones que no se van a solucionar con la reelección inmediata o no del legislador, al castigarlo o premiarlo la ciudadanía con su voto, ya existen los sistemas previstos para asegurar estas cuestiones; materias de otras ramas del derecho y que son materia de estudio de la tesis de referencia.

Por lo que hace al fomento de relaciones entre partidos, tampoco beneficia de manera directa la reelección legislativa inmediata, ya que esto atiende a una cuestión de política e intereses comunes, que tienen por objeto el bienestar del País y de cada uno de los sectores que lo integran, las habilidades de negociación, de argumentación no son cuestiones que se relacionen con una reelección inmediata; tampoco lo son los valores, preparación y eficiencia con los que se legisla y se lleva una relación interpartidaria correcta, el punto en sí; a juicio del suscrito es que la argumentación a favor de esta figura, en un país como el nuestro, en la que la mayoría de la ciudadanía no se encuentra al tanto del trabajo legislativo, ni conoce las funciones, facultades y obligaciones de su legislador, así como tienen un gran sentido de desinterés hacia los mismos, no puede castigar o premiar una actuación que desconoce, o que no tiene acceso a conocer y comprender a cabalidad; según su realidad; es decir viviendo en pobreza extrema y con falta de educación, seguridad y demás elementos básicos para el desarrollo integral del individuo.

En relación al párrafo anterior, es de señalar que México contamos con una sociedad que es en cierta medida apática al sufragio, no creen en el poder del voto, basta verificar el porcentaje del electorado que vota (63,34% en las elecciones federales de 2012);¹⁰⁵ y poder escudriñar quien de ese electorado cuenta con elementos suficientes previstos por el sistema y los partidos políticos; razona debidamente de manera previa para poder emitir un voto serio y razonado.

Basta referir lo siguientes datos tomados del INEGI, que refieren lo siguiente: En México la población de 15 años y más ha terminado la secundaria (grado promedio de escolaridad 8.6). De cada 100 personas de 15 años y más 4.8, no tienen ningún grado de escolaridad. 55.5 tienen la educación básica terminada. 0.6 cuentan con una carrera técnica o comercial con primaria terminada. 22.4 finalizaron la educación media superior. 16.3 concluyeron la educación superior. 0.4 no especificado.¹⁰⁶

Por otra parte no podemos dejar de lado que a partir del 15 de abril del año 2015, la comisión nacional de salarios mínimos ha establecido el salario de zona geográfica “A” y “B” en 70.10 y 68.28 pesos respectivamente, considerando que va a alza el salario de referencia, para entender la realidad del país y de la población

¹⁰⁵Cfr. www.ine.mx/archivos3/portal/.../Le010712.pdf LAS ELECCIONES DEL PRIMERO DE JULIO: CIFRAS, DATOS, RESULTADOS.; consultado el 25 de octubre 2015.

¹⁰⁶Cfr. www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=15; consultado el 25 de octubre de 2015.

en general, fijándose a partir del año 2016 en 73.0. Pesos con un incremento del, 4.2%.¹⁰⁷

No podemos comparar nuestra realidad social como país; la realidad de nuestro sistema político; que designa a cargos de elección popular delincuentes, y un sin número e individuos carentes de las facultades, conocimientos, valores mínimos para poder desempeñar la función que se les pretende encomendar; con otros Países con una distinta historia y realidad social a la nuestra, imagínense el dejar esa responsabilidad a las dirigencias de los partidos políticos en turno.¹⁰⁸

En mi opinión la reelección inmediata del legislador en México es un intento de favorecer a una clase política; en este caso a los ciudadanos que han logrado un escaño como legisladoras o legisladores federales conociendo que toda iniciativa o reforma, debe de ir acompañada de una adecuada motivación y fundamentación entorno al beneficio del País y de su población jerarquizando prioridades, y tomando en cuenta primordialmente al bienestar de la población.

El haber realizado una reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018, en la que se prevé que:

“[..... Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al congreso de la unión hasta por cuatro periodos consecutivos; y que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato...]”¹⁰⁹

Antes de considerar tantas acciones, y modificaciones, reformas a instrumentos legales vigentes, así como verificar la aplicación de los mismos; necesarias para la maduración y profesionalismo, rendición de cuentas y transparencia, la fomentación de las relaciones interpartidarias del poder legislativo federal, de los propios legisladores, y de los candidatos y partidos políticos, es de nuevo mostrar la falta de madurez, y el intento descarado por favorecer en un momento no adecuado ni prioritario a nuestra clase política.

¹⁰⁷Cfr. www.conasami.gob.mx/index.html, consultado el día 17 de octubre de 2015.

¹⁰⁸Cfr. www.negocioempresas.com.mx/dana-mexico-vinculo-de-politicos-con-delincuencia/; consultado el 25 de octubre de 2015.

Cfr. www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/pide-madero-blindar-a-candidatos-en-campania-223088.html; Consultado el 25 de octubre de 2015.

Cfr. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/15/actualidad/1431660937_373368.html; Consultado el 25 de octubre de 2015.

Cfr. www.eluniversal.com.mx/Estados/2015/candidatos-asesinados-1100275.html; Consultado el 25 de octubre de 2015.

Cfr. www.elfinanciero.com.mx/politica/con-educacion-basica-15-de-los-diputados.html; Consultado el 25 de octubre de 2015.

¹⁰⁹ Reforma realizada al artículo 59 constitucional de aplicación a partir del proceso electoral del 2018.

II.2.10. La Protesta Constitucional.

El *telos* (o fin) de todo estado de derecho estriba en lograr la plena vigencia real de su orden jurídico cuyo fundamento es la constitución; de ahí la conveniencia de que la propia Ley Fundamental obligue a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir y hacer cumplir su contenido, como lo dispone el artículo 128 de nuestra constitución en vigor, por cierto uno de los pocos que permanecen intocados hasta ahora.¹¹⁰

Nuestra Carta Magna en relación al tema establece que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.

Este artículo refiere a la protesta solemne que debe de hacer todo funcionario antes de tomar posesión de su encargo.

Viéndose reflejado este antecedente en los distintos sistemas de gobierno, dando un reflejo de la solemnidad, e importancia de las funciones encomendadas, para el bien del estado en cada uno de los elementos que lo conforman, así como del compromiso tomado por el servidor público entrante para el desempeño y ejercicio de las mismas a favor de la unión, y del estado mismo.

Algunos autores refieren que esto tienen su origen en una visión religiosa del estado, como un antecedente sumamente lejano, ya que dentro de los antecedentes y monarquías no debemos pasar de lado que el poder era dividido y dios nombraba al rey o monarca en turno, después con la evolución del estado y de la sociedad esto ha cambiado al esquema actual, teniendo lo anterior únicamente como un antecedente sumamente lejano.

En los términos del artículo 128 de la CPEUM, los diputados y senadores están obligados a protestar, antes de tomar posesión de su cargo, su cumplimiento y el de las leyes de ella emanadas.

El artículo 8 del reglamento del gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos establece la fórmula para la referida protesta de los presidentes de las cámaras legislativas, cuyo texto es el siguiente:

*“Protesto Guardar y hacer guardar la CPEUM y las Leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de “diputado o senador”, que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere que la nación me lo demande”.*¹¹¹

¹¹⁰ Jorge Fernández Ruiz, Óp. Cit., p. 293.

¹¹⁰ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit. pp. 99-106.

¹¹¹ Cfr. Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 8.

Al respecto nuestro máximo tribunal ha emitido los siguientes criterios al respecto:

1. Considera que la aspiración del estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia constitución.
2. Plasma la conveniencia de que ésta obligara a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las Leyes que de ella emanaran.
3. Señala que para la aplicación de tal exigencia, es necesario que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento.¹¹²

Sin olvidar las reflexiones realizadas en este rubro a lo largo del trabajo de investigación, tomadas en cuenta en torno al origen histórico de la protesta del cargo.

II.2.11. La Relación entre el Legislador y el Electorado.

El fortalecimiento de los partidos políticos los incorporo como nuevos actores en la representación política que se transforma en el contexto del mal denominado, pero indiscutiblemente real, estado de partidos contemporáneo, especialmente en el sistema electoral de representación proporcional, bajo el esquema de listas electorales que subliman la omnipotencia de los partidos al convertir la contienda electoral en una competencia de partidos más que de candidatos.¹¹³

Por otra parte tenemos que además de lo señalado por Fernández Ruíz entre la relación del legislador y el electorado tenemos que también existe la obligación de estos para con sus votantes, en relación a cumplir con sus promesas de campaña, así como de representar efectivamente los intereses de los mismos en el ejercicio de sus funciones.

El tema se relaciona directamente con las obligaciones que tienen los legisladores para con los votantes, que en muchos de los casos como sabemos no existe esta interacción del legislador con sus representados, ni el rendimiento de cuentas para con el electorado, así como el apoyo directo de los mismos para con la ciudadanía.

II.2.12. La Relación entre el Legislador y su Partido.

¹¹² Cfr. Protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen. Interpretación del artículo 128 de la ley fundamental primera sala, amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 De Noviembre De 2000. Cinco Votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero De García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

¹¹³ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 296.

Hoy en día, en México, como en la gran mayoría de los sistemas políticos que se dicen democráticos, la relación entre legislador y su partido es muy estrecha, especialmente a través de los respectivos grupos parlamentarios, relación que en algunas excepciones se mantienen aún y con ideas contrarias de algunos legisladores a las de la dirigencia de su partido, entendiendo como esquemas organizacionales para la actuación coordinada de los legisladores de una cámara legislativa pertenecientes a un mismo partido, por lo que los grupos parlamentarios pueden considerarse correas de transmisión entre los partidos y cámaras legislativas, sin considerar estos últimos puntos como definitivos ya que existen las excepciones legales correspondientes para que en algunos casos los propios legisladores se sustraigan de los grupos parlamentarios de los que forman parte.¹¹⁴

La actividad parlamentaria como comentamos anteriormente está representada por distintos partidos políticos, fuente esencial para la composición de los grupos parlamentarios, y como tal, un grupo parlamentario se encuentra sujeto a la participación política a través de dos características: 1) A la disciplina del partido representado y, 2) A los principios democráticos instituidos en cada partido político.

El resultado según Bernardino Esparza Martínez es una forma inadecuada de la verdadera práctica parlamentaria, por lo que tal circunstancia, indiscutiblemente, también afecta las funciones y fines legítimamente establecidos en el sistema de partidos políticos y, más aun a la credibilidad de la población en las instituciones.

Esto ante la disyuntiva de hacer primero cumplir el interés del grupo político al que pertenece, que al interés general.¹¹⁵

En relación con lo anterior nuestra Carta Magna en su artículo 70 establece que toda resolución del congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, la misma determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la cámara de diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del ejecutivo federal para tener vigencia.¹¹⁶

En lo que nos interesa podemos comentar que se refiere a la ley encargada de regular la estructura y el funcionamiento interno del congreso, el mencionado párrafo circunscribe el objeto material posible de dicho instrumento jurídico, por lo que su contenido no podrá ocuparse de otras cuestiones.

¹¹⁴ Cfr. Ibíd., p. 297.

¹¹⁵ Cfr. Bernardino Esparza Martínez, Decisiones Políticas Problemática en el Derecho Parlamentario, Editorial Porrúa, México 2009, pp. 10 - 11.

¹¹⁶ Cfr. CPEUM, Artículo 70.

Así como contempla la creación de los grupos parlamentarios que son la forma habitual de organización que tienen los representantes populares o legisladores en los parlamentos contemporáneos llama la atención que en dicho párrafo se haga referencia únicamente a la cámara de diputados, de todas formas a nivel legislativo también están previstos los grupos parlamentarios en el senado.

Los grupos parlamentarios desempeñan un papel fundamental para el correcto funcionamiento del congreso de la unión. Permiten agrupar a los legisladores tomando en cuenta su filiación partidista o su inclinación ideológica. Sirven no solamente para efectos de perfilar la representación en términos ideológicos y partidistas sino también para generar una mayor disciplina interna. Al estar agrupados tienen posibilidad de negociar en bloque ciertas iniciativas. La ley orgánica del congreso asigna distintas funciones y ventajas a los grupos parlamentarios y a sus coordinadores. Que van desde la asignación de recursos, un orden en cuanto a los espacios físicos dentro de los recintos, así como en las instalaciones, entendiéndose oficinas administrativas, proporcionadas para el desahogo de su función legislativa, de su administración y control como grupos parlamentarios.

Cabe señalar que el precepto constitucional es claro al definir que la propia ley que regula la estructura y funcionamiento del congreso; determinara las formas y procedimientos para la agrupación, para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas, más sin embargo esto no garantiza que sea respetada la opinión en lo personal de cada uno de los legisladores, así como que esta no sea sometida al interés de la mayoría o a los intereses del partido como tal, o de las cabezas políticas del mismo.

Vale la pena la reflexión en el sentido de valorar hasta donde deben de someterse los legisladores de distintas corrientes ideológicas identificadas como los partidos políticos a la voz o intención de sus líderes colectivos o tendencias políticas e ideológicas de la mayoría cuando esta no corresponda a la propia, o a su parecer no sea la mejor para el bienestar y desarrollo de nuestro país.

Es de señalar que se encuentra prevista a posibilidad de que el legislador postulado por un partido político pueda agruparse a un grupo parlamentario de otro partido que no sea el propio siempre y cuando hay tomado posesión del cargo.

II.2.13. La Extinción de La Calidad de Legislador o Suspensión del Estatus.

La terminación de la calidad de legislador y consecuentemente del estatus respectivo ocurre de manera ordinaria al terminar el periodo para el que fue elegido, más puede concluir antes por ciertas causas extraordinarias que son:

- La muerte.

- La renuncia y destitución del legislador.
- Sobrevenir una causa de inelegibilidad como puede ser la demencia.
- Por licencia o por declaración de procedencia.¹¹⁷

A lo largo del capítulo hemos podido conocer el marco constitucional que regula la figura del legislador de la república así como cada de las características de que está dotado cada uno de ellos tanto como diputados y senadores de la república.

Los casos en que se puede perder esta calidad, los requisitos para acceder a los cargos de legisladores, las obligaciones, prerrogativas y derechos que confiere el cargo, así como las facultades y competencias específicas y concurrentes de a cada una de las cámaras y por lo tanto de cada uno de los tipos de legisladores.

Hemos analizado de manera general la estructura y composición del poder legislativo de cada una de sus cámaras.

Lo anterior a través del estudio de la CPEUM, La LOCG y su reglamento, los reglamentos interiores de ambas cámaras, y demás instrumentos normativos referidos, así como desde el punto de vista doctrinal citando a varios autores de talla internacional y complementando el estudio con los criterios existentes y aplicables al caso emitidos por nuestro máximo tribunal de justicia.

Al analizar la naturaleza del legislador de la república, entramos en un estudio profundo de las obligaciones, prerrogativas, derechos que este tienen de manera directa como servidor público, el estatus que guarda en relación con el estado, así como las facultades del poder que estos integran, su organización interna y funcionamiento dentro del congreso de la unión, así como de manera independiente en cada una de las cámaras, realizando las distinciones correspondientes.

Por otra parte, no podemos dejar pasar en estos datos correspondientes a la república popular china, que es uno de los países más grandes del mundo y más poblados, haciendo frontera con 14 países por tierra, colindado por mar con siete países más, y contando con la mayor población concentrada en su territorio que haciendo a un poco más de 1300 millones de habitantes.¹¹⁸

El poder legislativo en China se ejerce en una asamblea popular nacional, siendo este el máximo órgano del poder estatal y político de la república popular China, ejerce junto con su comité permanente el poder legislativo. Está compuesto por los diputados elegidos por las provincias, las regiones autónomas, los municipios directamente subordinados al gobierno central, las regiones administrativas especiales y el ejército.

¹¹⁷ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 299.

¹¹⁸ Cfr. Armando Soto Flores, Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos, Editorial Porrúa, México 2009, pp. 100-109.

El comité permanente de la asamblea popular nacional se erige como el órgano facultado para interpretar, reformar y supervisar el cumplimiento de la constitución, aunque en última instancia la asamblea popular nacional se erige en nivel de revisión ya que tiene la facultad para anular o modificar la interpretación realizada por el comité.

El número de integrantes de la asamblea popular nacional es variable según las estipulaciones de la ley, pero no sobre pasa los 3000 diputados, cabe señalar que en el año 2003 la X Asamblea Popular Nacional; estaba compuesta por 2985 diputados; es de señalar que estos duran en el encargo 5 años.¹¹⁹

Cabe citar a Mao Tse Tung, cuando era el presidente del partido comunista de China:

*“Toda historia de la revolución prueba que sin el liderazgo de la clase obrera, cualquier revolución fracasara, pero con el liderazgo de la clase obrera toda revolución saldrá victoriosa.”*¹²⁰

Con lo anterior podemos darnos una clara idea de la ideología con la que se constituye la república China y sus órganos de gobierno, así como es el caso la constitución de la asamblea nacional que analizamos en estas líneas.

Por lo que podemos ver no existe una formula exacta de representación en ninguno de los poderes legislativos de los países estudiados, en relación al tamaño u extensión territorial; con el número de habitantes, que sea determinante para poder efectuar una representación adecuada, ya que tal como vimos anteriormente existe el caso de países con una extensión territorial menor, y con un menor número de habitantes; con un mayor número de legisladores; que en casos contrarios; y viceversa sin que guarde una proporción la circunstancia analizada en la integración de los poderes legislativos de cada nación.

Sin poder señalar que una representación efectiva de la ciudadanía dependa del número de representados por cada legislador; o de la extensión territorial que representa cada uno de estos.

Más sin embargo podemos identificar un elemento común en todos los sistemas estos contemplan el sistema de representación directa de la población, e incluyen a su modo una representación territorial de las partes que conforma cada una de las naciones.¹²¹

¹¹⁹ Cfr. Armando Soto Flores, *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos*, Editorial Porrúa, México 2009, pp. 100-109.

¹²⁰ Cfr. *ibíd.*, pp. 91-92. -

¹²¹ Cfr. Armando Soto Flores, *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos*, Editorial Porrúa, México 2009, pp. 100-109.

Cfr. Armando Soto Flores, *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos*, Editorial Porrúa, México 2009, pp. 100-109.

Cfr. *ibíd.*, pp. 91-92.

Lo anterior con el efecto de dejar claro la distinción de este servidor público con los demás servidores públicos; distinción que le da su naturaleza como legisladores de la república esto es la forma de acceder al encargo y el status que se le brinda al mismo por la legislación aplicable tal y como lo hemos referido anteriormente; para continuar con este puntual análisis pasaremos a analizar los correspondientes a sus funciones; las cuales son únicas de este servidor público en muchos casos compartidas por ambas cámaras de legisladores de la cámara alta, y cámara baja, en otras exclusivas para cada uno de ellos.

Capítulo III

III. Funciones del Legislador de la República.

III.3.0 Funciones en General.

En relación al tema Francisco Berlín Valenzuela refiere que desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo esa función fue ampliada.

Desde un punto de vista teórico la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que se explica por qué los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, mismo que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos políticos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

Estas funciones pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.¹²²

Para la Monique Lions, La función esencial del congreso es votar leyes, opinión con la que se coincide y veremos todo lo que conlleva el poder ejercer la misma.

Pudiendo deducir que de las atribuciones, derechos o facultades se desprenden las funciones, tenemos entonces que el artículo 71, constitucional señala que:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete: II. A los diputados y senadores al congreso de la unión.”¹²³

¹²² Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, pp.123-197.

¹²³ CPEUM, Artículo 71.

Que como analizamos anteriormente, el procedimiento legislativo como función fundamental tal como señala Monique Lions comienza a través de la presentación de una iniciativa.¹²⁴

Para Miguel Ángel Camposeco Cadena el procedimiento parlamentario puede describirse como la ordenación jurídicamente necesaria y pre establecida de una pluralidad de actos separados y sucesivos, ejecutados por sujetos y órganos diversos, que caracterizan porque deben ser realizados en un espacio y secuencia temporal determinados, los cuales, no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin que es un acto jurídico decisorio final y concreto: la expedición de leyes y decretos.¹²⁵

Por lo cual tenemos que por función parlamentaria debe entenderse la actividad propia del congreso de la unión que se traduce en diversas facultades que le permiten realizar actos de distinta naturaleza y que no necesariamente serán legislativos.

En la opinión de Bernardino Esparza Martínez la función parlamentaria en la evolución del parlamento ha dejado a un lado la necesidad política del reconocimiento cabal del ejercicio y práctica del principio de la definición política, lo cual implica que el parlamento obedece más a los intereses políticos de su grupo político e inclusive a los intereses personales que a los intereses por los cuales ejerce a través de la representación.¹²⁶

Las resoluciones del congreso no solo tendrán el carácter de generales, abstractas e impersonales, sino que también este órgano puede expedir resoluciones que crean situaciones particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley, dirimen una controversia, cuando declaran la existencia de un deber o un derecho, y los actos que verifican analizan o controlan la actividad del gobierno.¹²⁷

No vale la pena transcribir nuevamente las funciones correspondientes a nuestros legisladores federales, ya que las mismas están citadas de manera textual dentro del presente trabajo de investigación, en lo correspondiente a la naturaleza del legislador de la república.

En términos del artículo 4° de la constitución, las senadoras y los senadores participan en la integración de los órganos del senado bajo el principio de igualdad.

¹²⁴ Cfr. Monique Lions, El Poder Legislativo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1974, p.43.

¹²⁵ Miguel Ángel Camposeco Cadena, El Orden de día en el Proceso Parlamentario, Editorial Porrúa, México 2000, p.8.

¹²⁶ Cfr. Bernardino Esparza Martínez, Op.Cit., p.65.

¹²⁷ Susana Thalfá Pedroza de la Llave, Op.Cit., p.269.

Al efecto, los órganos responsables y los grupos parlamentarios cuidan que las propuestas para la integración de las instancias de trabajo legislativo y parlamentario reflejen, en la medida de lo posible, la proporcionalidad de género en la composición del senado, además de la representatividad de los grupos parlamentarios.

Con lo anterior podemos deducir las funciones en general de los legisladores de la república en cuanto a facultades derechos o atribuciones.

El ejercicio de dichas facultades desde el punto de vista competencial, mismo que también fuera abordado en el presente a través de un esquema organizacional planteado por Jorge Fernández Ruiz.

Para abordar la clasificación de las funciones o facultades de los legisladores desde el punto de vista competencial y como órgano legislativo, lo clasificaremos de la siguiente manera:

1. Facultades del congreso en ejercicio de la función legislativa.
 - a) Facultades legislativas en materia organizacional.
 - b) Facultades legislativas en materia tributaria.
 - c) Facultades legislativas en materia económica.
 - d) Facultades legislativas en materia poblacional.
 - e) Facultades legislativas en materia cultural.
 - f) Facultades legislativas en materia educacional.
 - g) Facultades legislativas en materia jurisdiccional.
 - h) Facultades legislativas en materia de defensa nacional.
 - i) Facultades legislativas en materia de seguridad pública.
 - j) Facultades legislativas en materia de comunicaciones y transportes.
 - k) Facultades legislativas en materia de trabajo.
 - l) Facultades legislativas en materia de salud.
 - m) Facultades legislativas implícitas del congreso.
2. Facultades del congreso en ejercicio de su función jurisdiccional.
 - a) Arreglo de límites entre entidades federativas.
 - b) Amnistía.
3. Facultades del congreso en ejercicio de la función administrativa.
4. Facultades del congreso en ejercicio de la función electoral.
5. Facultades exclusivas de las cámaras del congreso.

- a) Facultades exclusivas de la cámara de diputados.
 - 1.1 La función fiscalizadora de la cámara de diputados.
 - 1.2 La función presupuestaria de la cámara de diputados.
- b) Facultades exclusivas del senado.
- 6. Declaración de procedencia y juicio político.
 - a) La declaración de procedencia.¹²⁸
 - b) El juicio político.
 - 1.1 Etapa a cargo de la cámara de diputados.
 - 1.2 Etapa encomienda al senado.
 - 1.3 Carácter definitivo de la resolución de juicio político.
- 7. Facultades comunes de ambas cámaras.¹²⁹

Por su parte Francisco Berlín Valenzuela clasifica las funciones del parlamento en las siguientes funciones:

- 1. Representativa.
- 2. Deliberativa.
- 3. Financiera.
- 4. Legislativa.
- 5. De control.
- 6. De orientación política.
- 7. Jurisdiccional.
 - El contencioso político o auto clasificación.
 - El contencioso - jurisdiccional y el que se realiza por comisiones.
 - Comisiones y organismos autónomos.
- 8. Electoral.
- 9. Administrativa.
- 10. De comunicación.
- 11. Educativa.¹³⁰

Así como su participación en la reforma administrativa, al ejercer sus funciones previstas en el artículo 73 constitucional que al ejercerlas permiten modificar el ámbito administrativo, tratándose de la administración pública federal, señalando que lo anterior estaría dado tanto interna como externamente, según sea la instancia que ejerza el derecho de iniciativa que preceptúa el artículo 71 constitucional.¹³¹

¹²⁸ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit. pp. XVII – XVIII.

¹²⁹ Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit. pp. XVII – XVIII.

¹³⁰ Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, Sexta Reimpresión México 2006, pp. 129 – 189.

¹³¹ Romeo Dector García, Administración Pública y Derecho Administrativo Federal, Editorial Flores, México 2014, p.66.

III.3.1 Función Legislativa.

Es una de las más importantes entre las que realiza el parlamento por estar referida a la creación del derecho, es por tanto una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas.

La función legislativa surge como expresión de voluntad soberna del estado, el cual la realiza fundamentalmente por conducto del parlamento, que es el órgano representativo de la sociedad. No fue en sus orígenes la función central de esta institución política, ya que es un hecho que con anterioridad la función presupuestaria ocupaba un lugar preponderante. Sin embargo, tradicionalmente se le ha considerado la función básica, al grado que se ha identificado el parlamento con el órgano o poder legislativo.¹³²

Es el caso del congreso general y sus dos cámaras, que poseen en México la función de iniciar, estudiar, discutir y en su caso, aprobar un procedimiento ordinario de creación de leyes o de normativas que vinculan a todo habitante de la unión.¹³³

La función legislativa del congreso consiste en que éste o sus cámaras resuelven, después de un proceso determinado por la constitución, la estructura sistemática de reglas de carácter observable, que denominamos en la ciencia del derecho como normas jurídicas.

Este proceso es por lo general ordinario y excepcionalmente especial, cuando se reforma la constitución, el primero tiene por objeto emitir leyes o decretos, en tanto que el segundo, sigue los mismos procedimientos, salvo en lo relativo al quorum de votación y a la correspondiente aprobación de la legislaturas locales.¹³⁴

Para Andrés Serra Rojas la función legislativa es una actividad creadora de derecho objetivo del estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

Esta función es una actividad creadora del derecho objetivo del estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

¹³² Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *Op.Cit.*, pp. 138-139.

¹³³ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, *Derecho Parlamentario Orgánico, Claves para ser un buen Legislador en México*, Editorial Porrúa, Senado de la República, México 2013, p. 195.

¹³⁴ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *Op.Cit.*, p. 270.

El derecho legislativo o derecho parlamentario es la disciplina que regula esta importante función del estado. Hay un método una competencia y una técnica para legislar.¹³⁵

En el ejercicio de la función legislativa se evidencian la potestad y el imperio del estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en desempeño de dicha función el estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

Esta función, como cualquier otra del estado, lo puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de la función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga:

“La función legislativa desde el punto de vista formal es la actividad que el estado realiza por conducto de los órganos de acuerdo al régimen constitucional forman el poder legislativo.”¹³⁶

La función legislativa es realizada por los tres poderes de la unión, el ejecutivo mediante el derecho de iniciativa, la SCJN en su actuar como tribunal constitucional, por su puesto el poder legislativo con el proceso de creación de leyes ¹³⁷.

En este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto, del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la autoridad formal de la ley, conforme al cual las resoluciones del poder legislativo solo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original, así lo previene en su inciso f) el artículo 72 constitucional, al disponer:

“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.”¹³⁸

La función materialmente legislativa será, en cambio, con presidencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas, generales, y abstractas, impersonales, obligatorias y correctivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el congreso, sino también los reglamentos expedidos por el poder ejecutivo en ejercicio de la facultada que confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del poder judicial de la federación, expedidos por el congreso

¹³⁵ Cfr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2006, p. 43.

¹³⁶ Tomado de Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., pp. 307 – 308.

¹³⁷ Cfr. Ensayos Legislativos, Senado de la Republica LVIII, Ediciones Mesa Directiva, México 2003.p. 109.

¹³⁸ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., pp. 307 – 308.

de la judicatura federal en ejercicio de la atribución que sigan la fracción II del artículo 115 constitucional.

La función legislativa lo será en el doble sentido formal y material, siempre que sea producto de la actividad el poder legislativo y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y coercitivo.

Como vimos anteriormente en el cuerpo del presente nuestro texto constitucional vigente faculta al congreso de la unión a legislar en diversas materias, que podamos agrupar en organizacionales, tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, de salud y además, las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.¹³⁹

William Gérard Hamilton en relación a la ley, o la función legislativa misma que dice:

“Cuando una ley es defectuosa, solo puede consistir en una de estas tres causas; falta de poder, falta de saber; falta de conocimiento del asunto del legislador.”¹⁴⁰

Situación con la que nos damos cuenta a lo largo de la historia de nuestro país en muchas deficiencias en la función legislativa y en la generación de la ley y normas por parte de ambas cámaras de nuestro congreso de la unión.

Por su parte, Hans Kelsen en cuanto a legislador y juez, que señala:

“Que incluso si el legislador es al mismo tiempo el juez, su decisión concreta no se sigue con necesidad lógica de la norma general aplicada y establecida por el la validez de esta norma individual no está implícita en la validez de la norma general. Es del todo posible que un legislador como juez, sin modificar la ley - lo que solo puede ser un hecho por un nuevo acto de voluntad tome una decisión judicial concreta que no corresponda con la norma general que él ha establecido en la ley.”¹⁴¹

Así como que:

“El espíritu de la ley es, básicamente, una ficción que sirve para sostener la ilusión de que, incluso en los caso de la así llamada decisión analógica, el juez solamente está aplicando el derecho existente, cuando en realidad está creando nuevo derecho para el caso concreto.”¹⁴²

¹³⁹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., pp.307 – 308.

¹⁴⁰ William Gerard Hamilton, Lógica Parlamentaria, Ediciones Coyoacán, México 2010, p.38.

¹⁴¹ Derecho y Lógica, Hans Kelsen, Ediciones Coyoacán, 2012, Título Original: “*Recht und Logik*”, Primera Edición 1978, Universidad Nacional Autónoma de México.p.46.

¹⁴² *Ibíd.*, p.60.

Rubio Llorente ha señalado las dificultades que se tienen en la conceptualización de la ley, señalando lo siguiente:

“ha manejado categorías tales como “rango de ley”, “fuerza de ley” y “valor de ley”. La doctrina más tradicional intentaba explotar la noción de ley “en sentido formal” y en “sentido material. A pesar de estos esfuerzos, es indudable que aquel término está cargado de vaguedad y ambigüedad, e incluso cualquier definición estipulativa del legislador no puede desligarse de las posibilidades de lograr la receptividad de los operadores. Si se ha pensado en que la ley es el derecho, en tanto norma sancionada por el poder legislativo estaríamos negándole capacidad jurígena a los otros poderes constituidos por el estado, al poder constituyente, al estado como unidad cuando suscribe tratados con otros estados, a grupos sociales, a personas colectivas, etc. Si se identifica la ley con toda norma general, estaríamos ampliando el término hasta abarcar normas tan disímiles fallos plenarios, decretos presidenciales, tratados internacionales, contratos colectivos de trabajo, etc.”¹⁴³

En relación con la función legislativa, es importante hacer mención que la potestad sancionadora del estado constituye uno de los contenidos sustanciales y finalistas de su propia existencia; la primera y fundamental competencia del estado es la administración interna y la conservación del orden de la seguridad y de la paz social, esto lo provee directamente de la función legislativa, al imponer las normas que tengan como fin lograr la compatibilidad de diversos intereses opuestos y de conciliar el interés superior de la colectividad, garantizando la libertad individual y, al mismo tiempo, imponiendo las limitaciones indispensables para asegurar el bien social de los peligros derivados de actividades que los individuos consideren de realización infinita,¹⁴⁴ motivo por el cual el propio poder legislativo adopta este sistema de responsabilidades administrativas para los integrantes de ambas cámaras en los términos que veremos dentro del desarrollo de la presente.

La función legislativa se desarrolla a través del proceso legislativo que se regula por los artículos 71 y 72 de la CPEUM.

El artículo 71, establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete, a los siguientes:

- Al presidente de la república.
- A los diputados y senadores al congreso de la unión.
- A las legislaturas de los estados.

¹⁴³ Rodolfo Luis Vigo, de la Ley al Derecho, Editorial Porrúa, México 2004, pp. 196 – 197.

¹⁴⁴ Cfr. Sinuhe Reyes Sánchez, La Sanción Administrativa, Editorial Novum, México 2015, pp. 75 - 76.

- A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La ley del congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

Por otra parte es importante señalar que el reglamento interior del congreso general refiere conforme a su artículo 61 que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el presidente de la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, siendo las comisiones las encargadas de dictaminar si son de tomarse o no en consideración estas peticiones; la petición anterior debe relacionarse con los artículos constitucionales 8, que corresponde al derecho de petición y el artículo 35 fracción V, que establece que son derechos de los ciudadanos el ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; esta se realizara mediante la entrega de toda petición ante cualquiera de las cámaras del congreso, siguiendo dichas peticiones el siguiente tramite:

- El presidente de la cámara ante la que se presentó la petición la turnara directamente a la comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema de que se trate.
- Dicha comisión la estudiara y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración.
- Si se resuelva en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa por los diputados o senadores como suya.
- Si el dictamen es desfavorable, la cámara mediante una votación, desechara la proposición, si la asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la comisión para su nuevo estudio y dictamen.¹⁴⁵

Tal y como lo hemos analizado el procedimiento legislativo comienza a través de la presentación de una iniciativa. Precisamente lo que nos indica el artículo 71 es a los sujetos que cuentan con legitimación para presentarlas.

El artículo 72 contiene una detallada descripción del procedimiento legislativo, es decir, de la serie de pasos que se deben de seguir para que se apruebe válidamente una Ley o un decreto.

Como ya hemos comentado y derivándose de los preceptos constitucionales arriba señalados el “proceso legislativo” corresponde a una función y a un órgano específico, y se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al “órgano legislativo” de donde resulta que las etapas que lo conforman son las siguientes:

- Iniciativa.
- Dictaminación.

¹⁴⁵ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., p.273.

- Discusión.
- Aprobación.
- Expedición de Ley.

Valdría la pena preguntarnos cuál será la ubicación tanto de la etapa previa a la iniciativa de ley como a las posteriores a la expedición de la ley, en que intervienen otros órganos del estado, algunos de los cuales incluso proyecta su acción o influencia política de manera determinante sobre el órgano legislativo, como sucede con el titular del poder ejecutivo.¹⁴⁶

La respuesta está en recurrir al concepto “procedimiento legislativo”, a fin de abarcar íntegramente esa diversidad de actos, etapas, momentos y órganos.

Por ello, el “procedimiento legislativo” se integra en las siguientes etapas:

- Preparación del proyecto de ley.
- Iniciativa.
- Dictaminación.
- Discusión.
- Aprobación.
- Expedición de ley.
- Promulgación.
- Publicación.
- Iniciación de vigencia.

La constitución en sus artículos 71 y 72 alude a casi todas esas etapas, con excepción de la primera, la tercera y la novena.

Nuestro ordenamiento jurídico no suele referirse frecuentemente a la primera etapa del procedimiento legislativo, relativa a la preparación del proyecto de ley, e incluso son pocos los casos en que alguna ley hace referencia expresa a esta.

Como un ejemplo podemos contar lo que ocurre con el proyecto de ley de ingresos, cuya formulación está a cargo de la secretaria de hacienda y crédito público al tenor de lo dispuesto por el artículo 31 fracciones II y III de la ley de la administración pública federal, el que posteriormente será presentado por el titular del poder ejecutivo ante la cámara de diputados, como cámara de origen.

Respecto a la tercera etapa, si bien es cierto que no se señala expresamente en la ley suprema, su fundamento deriva de la naturaleza misma de la mecánica procesal legislativa, así como de lo dispuesto por el artículo 39 de la LOCGEUM al establecer que habrá comisiones ordinarias de dictamen legislativo a las que corresponde el análisis estudio y elaboración de dictámenes de las iniciativas de ley o decreto.

¹⁴⁶ Cfr. Fernando Ortiz Arana, Onosandro Trejo Cerda, El Poder Legislativo Federal Mexicano, Editorial Porrúa, México 2010, pp.23-25.

En cuanto a la novena etapa, no mencionada por el artículo 72 constitucional relativa a la iniciación de la vigencia, última en el procedimiento legislativo, es el código civil federal, el que se refiere a ella en los artículos 3 y 4, el cual regula los sistemas sucesivo y sincrónico, respectivamente, disposiciones que se consideran insuficientes y anacrónicas.¹⁴⁷

Por su parte Cecilia Mora Donato; señala que el procedimiento legislativo se conforma de 6 etapas, iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.¹⁴⁸

Es importante señalar lo comentado por Monique Lions, quien en su obra hace un comparativo de las constituciones y del poder legislativo en América Latina, que aquí caben tres advertencias:

1. En principio, las constituciones latinoamericanas prohíben la delegación al ejecutivo de poder legislativo; pero, como veremos más adelante, unas crean una delegación institucional y todas prevén situaciones de emergencia que justifican la delegación del poder legislativo y habilitan al presidente de la república a dictar medidas de carácter legislativo.
2. Varias constituciones atribuyen también al congreso la facultad de decretar “decretos”, término tradicionalmente reservado a los actos del ejecutivo, dictados en aplicación de una ley o sobre un asunto de índole individual. Unas constituciones definen el decreto. La de Ecuador lo califica como “una norma relativa a un objeto de interés particular, cuando crea, modifica o extingue derechos”. En general debe de analizarse la facultad del congreso de atribuir recompensas, conceder permisos medidas de carácter administrativo más bien que de carácter legislativo.
3. En fin, las constituciones examinadas no adoptan la terminología clásica de “proyecto” y “proposición” de ley: designan como “proyecto” todo texto presentado bien por el ejecutivo, o bien por el legislativo, lo que refleja de cierta manera el hecho de que la iniciativa preponderante en materia legislativa es ejercida por el presidente de la república y no por el congreso.¹⁴⁹

El poder legislativo consiste en votar leyes, esto es, las reglas que el gobierno debe observar en su actuación; en virtud del principio de legalidad, el gobierno no puede modificar leyes, sino solamente precisar su aplicación.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Cfr. Fernando Ortiz Arana, Onosandro Trejo Cerda, *El Poder Legislativo Federal Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2010, pp.23-25.

¹⁴⁸ Cfr. Cecilia Mora Donato; *Principales Procesos Parlamentarios*, LVIII, Legislatura; Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, Secretaría general de Servicios Parlamentarios, Dirección de Bibliotecas, México 2000, pp.11 y 12.

¹⁴⁹ Cfr. Monique Lions, *El Poder Legislativo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1974, p.43.

¹⁵⁰ Cfr. Pablo de Búfala Ferrer-Vidal, *Derecho Parlamentario Electoral*, Editorial Porrúa, México 2008, p.9.

Por ultimo me permito realizar la siguiente reelección en relación con la ley, tomadas de la obra lógica parlamentaria de William Gerard Hamilton que dicen lo siguiente:

“Una ley solo es perfecta si se ha establecido de modo que gobierne a los accidentes, en vez de estar a merced de ellos, una ley que debe toda su utilidad a una conjetura no merece que se haga mucho caso de ella.”¹⁵¹

“Un proyecto es de quienes lo aceptan y le dan autoridad y no de quienes lo han elaborado. Cada ley ha sido hecha por alguien; pero no es obra suya, sino de quienes la han adoptado, es decir del parlamento.”¹⁵²

“Vuestro deber es conformarnos con las leyes, no solo de una manera afirmativa, sino también de una manera negativa, es decir no haciendo nada contrario a esas leyes.”¹⁵³

Es importante señalar en cuanto hace al poder judicial federal que este no tiene la facultad de iniciativa de ley; sin embargo en algunos estados de la república el tribunal superior de justicia o supremo tribunal de justicia si cuenta con la facultad de presentar proyectos de ley o decreto ante su legislatura o congreso local sobre su respectivo ramo; por ejemplo es de señalar lo correspondiente a lo establecido en la constitución política del estado libre y soberano de baja california sur de 1975, misma que en su artículo 57, establece que la facultad de iniciar leyes o decretos compete a, el tribunal superior de justicia.¹⁵⁴

Cuestión a considerarse debido al conocimiento de la aplicación e interpretación de la ley, que guarda le poder judicial de los estados y de la federación y de las aportaciones positivas que los mismos pudieran desarrollar en estos temas, en materia legislativa.

Pudiéramos señalar que el paradigma que enfrenta el legislador en la actualidad es evitar leyes que no procuren fines generales, sino que se encuentren en fines o intereses específicos o de partido, leyes inestables o leyes contradictorias, y por tanto, se impone buscar un modelo que permita adoptar una racionalidad que compartan legisladores, jueces, doctinarios y gobernantes en general.¹⁵⁵

En el presente punto hemos analizado, las funciones en general del legislador de la república, desde el punto de vista de sus facultades, derechos, obligaciones y prerrogativas otorgadas por los instrumentos normativos que regulan el poder del cual son parte, así como desde el punto de vista de las facultades de los órganos legislativos vistos de manera individual, y en uno solo como congreso de la unión.

¹⁵¹ William Gerard Hamilton, Op.Cit. pp. 53- 58.

¹⁵² Ibid., pp. 53 – 58.

¹⁵³ Ibid., pp. 53- 58.

¹⁵⁴ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., p.271.

¹⁵⁵ Cfr. Luis José Béjar Rivera, El Acto Administrativo y Su Finalidad, Editorial Porrúa, México 2011, pp.58 y 59.

A continuación abordaremos el análisis de la función política, jurisdiccional y administrativa del congreso, así como a las facultades de cada una de las cámaras.

III.3.2 Función Política.

La función política del legislador de la república es muy amplia, y para comprender su estudio debemos de conocer que se abarca el concepto “política”.

Aristóteles como es sabido se refiere al hombre como un *zoon políticón*, es decir, como un animal social que vive en la ciudad o *polis*, de ahí, el termino que emplea animal político para referirse al ser humano.

Claro que en la polis estado-Ciudad griega, no todos sus habitantes eran personas libres, e igualmente en ese universo, no todos tenían el mismo rango de reconocimiento, representación o jerarquía social. Tal era el caso de las mujeres, de los niños, de los extranjeros y de los esclavos que carecían de libertad y reconocimiento jurídico especialmente los últimos, ya que la libertad se restringía o cancelaba.

La historia de los pueblos en sus distintas facetas, particularmente las de carácter social, económico, científico-tecnológico, artístico y político, refleja esa lucha por el poder y la participación en el mismo para múltiples fines.

En esencia, la historia humana en sus distintas fases gira alrededor de una persona que funge como guía, jefe, líder, alguien que hace política y el cual puede recibir diferentes nombres. Naturalmente no lo hace solo, requiere del concurso de otros colaboradores y de una población sobre la que ejerce un mando y dominio.

En el fondo filosóficamente hablando la política es un accidente de relación, desde el punto de vista ontológico por cuanto se trata de ordenar los vínculos del poder y autoridad que establecen entre sí los miembros de una comunidad y la sociedad como un conjunto o todo.

La política es un accidente real, que la identificamos con las instituciones que la sostienen y los medios de ejercitar el poder entre estado y sociedad civil.

Político o política se asocia a la cortesía, urbanidad, a cierta frialdad o reserva en el trato con otras personas.

Igualmente la palabra política se utiliza para referirse a quienes ocupan cargos públicos o aspiran a ocuparlos y ellos son propiamente los políticos.

Otro término que se emplea como sinónimo de política son los medios o habilidades para alcanzar determinados fines, o de regir y conducir personas en instituciones diversas sean empresas, escuelas, universidades, clubes deportivos, etc.

La política en su acepción más amplia y general, significa todo lo que se refiere al estado. Puede ser considerada como ciencia o como arte. En cuanto a ciencia se refiere al estado convertido en objeto de conocimiento. Es ciencia política en sentido amplio, sin distinción o especificaciones de los distintos tipos de saber que contribuyen a formarla. Esta ciencia política, atendiendo a su objeto material que es el estado es única pero en atención a su objeto formal se multiplica en una serie de disciplinas políticas que difieren entre si tanto por el aspecto del estado que estudian como por el método que aplican y el fin que persiguen.

En sentido muy amplio la política es identificada con el estado y se considera una ciencia y también un arte, entendido como la habilidad o destreza para ejercer el poder en función de un gobierno que busca el bien común.¹⁵⁶

En la opinión de Pereira Meanut:

*“La política no debe ocuparse de todo ni lo puede todo. No puede arreglar todos los problemas, peor puede deteriorarlos todos. Esto no es una frase redonda y afortunada, ni algo que suceda solo con la política. Si el derecho se introduce en cierto tipo de problemas, los soluciona o al menos los civiliza.”*¹⁵⁷

Existen materias genuinamente políticas: La exigencia de responsabilidad al gobernante, la participación en el poder, la forma de gobierno, los derecho políticos, el sistema electoral y la distribución territorial del poder.¹⁵⁸

Luis J. Molina Piñeiro dice que los hombres hemos concebido al gobierno de los hombres y a la administración de los bienes comunes y del bienestar de la comunidad, como un arte al que denominamos política. Al ser un arte, requiere tanto de técnica como de sensibilidad y tiempo que necesita el dominio de ciertas aptitudes, implica también una racionalidad definida. Esta racionalidad específica, así como sus maneras de entender la realidad y de transformarla, es el núcleo principal de la ciencia política.¹⁵⁹

Vale la pena señalar que la política ha de ocuparse ante todo del estudio del poder y hacer girar todo en torno a él, peor por un lado hay fenómenos de poder que exceden del ámbito de la política y por otro hay procesos políticos en los que se trata de disminuir y limitar el poder. Es más merecedora del adjetivo “política” la actividad de moderar el poder y compatibilizarlo con la libertad que la actividad consistente simplemente y únicamente en ejercerlo.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Cfr. José Antonio Dacal Alonso, *Ética y Política*, Editorial Porrúa, México 2012, pp. 1 - 8.

¹⁵⁷ Antonio-Carlos Pereira Menaut, Carolina Pereira Sáez, *Polis, Política Poder y Comunidad Política*, Editorial Porrúa México, 2015, p.21.

¹⁵⁸ Cfr. *Ibíd.*, p. 21.

¹⁵⁹ Cfr. Luis J. Molina Piñeiro, *Política y Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2001., p. VII.

¹⁶⁰ Antonio-Carlos Pereira Menaut, *Op. Cit.*, p.195.

Claro que esta viene cargada de legitimidad, entendiéndose esta como la obligación política es decir ¿porque tenemos que obedecer las leyes? Más en general, ¿Por qué tenemos una obligación, incluso moral, para con la comunidad política en la que vivimos?

Vivimos en sociedad y es justo que eso genere deberes y obligaciones comenzando con acatar al gobierno, usar adecuadamente las carreteras, pagar impuestos y así sucesivamente. Si además esa sociedad es razonablemente justa y el gobierno y sus leyes también lo son, estaremos todavía más obligados a obedecer la leyes y más en general a respetar a los gobernantes; incluso dando un paso más, a mostrarnos cooperativos y constructivos.

Al vivir en una sociedad estamos bajo uno o varios gobiernos, con su cortejo de leyes, políticas, impuestos, guardias, cárceles subvenciones, prestaciones, servicios públicos y funcionarios. La legitimidad engendra la llamada “obligación política: una obligación para con la comunidad política, incluso moral, surgida del contrato que se supone que concluimos con ella.”¹⁶¹

Los elementos integradores de la política son el orden, el cuadro fundamental, el bien común y la legitimidad.¹⁶²

En la opinión del suscrito pudiéramos señalar que la política, si bien es llamada una ciencia, o concebida como un arte, pudiéramos establecerla como un sistema que se encarga de dar un funcionamiento equilibrado a los intereses de todos los miembros del estado, entiendo a estos en su sentido más amplio.

La política en si es la habilidad, la intención, las acciones que se toman, y que se llevan a cabo por parte de los integrantes de una sociedad para poder llevar en buenos términos los siguientes elementos: convivencia sana y pacífica, desarrollo sustentable para todos los integrantes de un estado, utilizando como único medio la distribución del poder emanado de la población, a través los sistemas de gobierno democráticos y de elecciones que se encuentran vigentes a lo largo de nuestro planeta.

Algunas de las confusiones que se generan a la ciudadanía sobre la política es que se cree exclusiva de los actores que ocupan escaños o posiciones políticas, dentro de una estructura gubernamental, cuando la política en su más pura teoría es un ejercicio de la voluntad del pueblo para su propio beneficio, intereses, y desarrollo para su sana convivencia, fortaleciendo continuamente a todos los elementos integrantes del estado, y las relaciones del mismo para los otros países en materia de política exterior.

Desafortunadamente pudiéramos precisar que nuestros sistemas de elección y de expresión de voluntad e intención; con efectos y representaciones verdaderas se

¹⁶¹ Ibíd., pp. 184.

¹⁶² Ibíd., p.21.

encurtan limitados y alejados de una efectiva representación; de la cual no existe responsable alguno, más que lo propios integrantes de cada estado o país lo largo de nuestro mundo; y con la salvedad de que siempre todo sistema puede ser perfectible, y toda inclusión y aportación benéfica adicionada.

Refiriendo las realidades y sistemas diversos de cada nación en particular.

En cuanto a la función política del legislador de la república, podemos ver que Jorge Fernández Ruiz, no otorga el nombre de facultad o función política a ninguna para el congreso de la unión, más sin embargo hace referencia a lo que el clasifica como una facultad electoral del congreso de la unión, que en atención a las definiciones vistas anteriormente, pudiéramos verlo como una facultad que se traducirá posteriormente en su ejercicio en una función política de los legisladores de la república.¹⁶³

La locución función electoral admite varias interpretaciones, una de las cuales predica la teoría del sufragio como función; en consecuencia con ella la doctrina de la democracia popular pretendió erigir el electorado como un órgano del estado, al que se encomienda la función electoral en cuyo ejercicio el cuerpo electoral designa a los ocupantes de los cargos electivos del estado.

Contrapuesta a la teoría del sufragio como función aparece la que lo considera como un derecho; en esta corriente doctrinaria se opina que el sufragio consiste en el derecho político que tienen los miembros del estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del poder.

En otra acepción la locución función electoral alude a la función estatal emergente atribuida a órganos del estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos; en este sentido, nuestra constitución acoge la función electoral como función pública estatal, al disponer en la fracción V de su artículo 41, lo siguiente:

*“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado instituto federal electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.”*¹⁶⁴

Así pues el congreso de la unión desempeña materialmente la función electoral entendida como mecanismo de designación de los ocupantes de los cargos

¹⁶³ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., pp.324 – 325.

¹⁶⁴ Artículo 41 Fracción V, de la CPEUM.

públicos, mediante el ejercicio conjunto y simultaneo de sus dos cámaras, reunidas en una sola asamblea, de las facultades previstas en los artículos 73 fracción XXVI, 84 y 85 de la constitución general de la república, conforme a las cuales debe constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que sustituya al presidente de la república, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.¹⁶⁵

Es conveniente indicar que el artículo 73, fracción XXVI, establece que para conceder licencia al presidente de la república y para constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba substituir al presidente de la república, ya sea con el carácter de interino o sustituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta constitución.

Por su parte los preceptos referidos es decir el artículo 84 y 85 de nuestra constitución establecen que en caso de falta absoluta del presidente de la república, en tanto que el congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del poder ejecutivo, especificándose a detalle las situaciones y escenarios previstos en los artículos de referencia.

La doctora en derecho Monique Lions, en relación a las atribuciones específicas para la cámara de diputados, enfoca un a porte de su obra a las atribuciones políticas, dice lo siguiente:

*“Decidir, en definitiva que ciudadano ha sido electo presidente de la República por el voto popular (México artículo 74 fracción I) esta facultad debe interpretarse como una supervivencia de la época anterior a 1857, es decir, cuando el congreso mexicano era mono camara.”*¹⁶⁶

Se hace referencia al contenido del artículo constitucional 74 fracción I, que establece que una de las facultades exclusivas de la cámara de diputados, es la de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el tribunal electoral del poder judicial de la federación.¹⁶⁷

Por su parte en lo correspondiente al senado de la república no podemos perder de vista, las facultades de la cámara alta en materia de política exterior, establecidas en el artículo 76 fracción primera de la constitución, que reserva como facultad exclusiva del senado la de analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso; así como, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal

¹⁶⁵ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., pp.324 – 325.

¹⁶⁶ Monique Lions, El Poder Legislativo en América Latina Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1974, p. 69.

¹⁶⁷ Cfr. CPEUM, Artículo 74.

suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Por lo que sí es facultad decisoria del senado, a saber, la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república.

La constitución hace intervenir en las relaciones internacionales, de modo y en medidas diversas, al presidente de la república, al congreso de la unión y al senado.

El presidente representa México en sus relaciones con los demás países y con ese título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único poder que en materia internacional es informado oficialmente. La jefatura suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político, apoyan y autorizan su acción internacional.

El congreso tiene posibilidad de participar en la política extranjera mediante su facultad constitucional de declarar la guerra y por aquella otra facultad que se considera impracticable, la de autorizar a los estados miembros para hacer la guerra por si a laguna potencia extranjera. Su posibilidad de intervención en el orden práctico, así sea indirectamente, estriba en el manejo de los recursos financieros, ya por el congreso en los impuestos, ya por la cámara de diputados en los gastos.

Así llegamos a la función de aprobar los tratados internacionales celebrados por el presidente que la constitución otorga al senado. Acogida de la carta de filadelfia.

En nuestro derecho constitucional el presidente de la república no puede llevar acabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de este por el senado.¹⁶⁸

La aprobación del senado autoriza al presidente a llevar acabo la ratificación pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la cámara alta, la voluntad del presidente queda libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados.¹⁶⁹

En el artículo 88 constitucional se prevé que el presidente de la república podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la cámara de senadores o a la comisión permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la cámara de senadores o de la comisión permanente.

¹⁶⁸ Cfr. Ibíd., Artículo 76.

¹⁶⁹ Jesús Quintana Valtierra – Franco Carreño García, Op.Cit., pp. 142-149.

Congreso o en su defecto a la comisión permanente, corresponde entonces calificar la conveniencia de que el titular del ejecutivo se ausente del país por más de siete días.

Por su parte el artículo 89 fracción X señala como una facultad u obligación del presidente la de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.¹⁷⁰

Por otra parte podemos señalar que puede establecerse dentro de esta función política lo que se conoce como el control parlamentario, o el principio de control parlamentario.

Debemos entender como control parlamentario al control que opera con una naturaleza política; lo anterior en virtud de que el parlamento en nuestro caso congreso es un órgano político de naturaleza representativa y plural, por lo cual su parámetro de valoración es de componente libre y basado en principios de oportunidad política es decir en cánones libres y por lo tanto no previamente establecidos.

El control parlamentario indudablemente contiene un elemento teleológico, con lo cual la principal finalidad de dicho control en las democracias pluralistas; como es el caso de la nuestra en México, su tarea es realizar un puente que sirva de vínculo entre el estado y la sociedad civil. Por ello en las democracias pluralistas quien otorga el veredicto final sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano.

Por último es imperante señalar que el último destinatario del control parlamentario entendido en esta forma es la opinión pública, el más interesado por el buen ejercicio de este deberá de ser la oposición política.

Si por algo se caracteriza el control parlamentario es por ser un presupuesto esencial y básico del estado constitucional democrático.¹⁷¹

¹⁷⁰ Cfr. CPEUM, Artículos 88 - 89.

¹⁷¹ Cfr. Miguel Eraña Sánchez coordinador, los principios parlamentarios, editorial porrúa, México 2010, pp.75-79.

También se entiende el control parlamentario como la expresión de señorío de una institución sobre otra, y es considerado como la exigencia de la responsabilidad política.

Por otra parte tenemos los elementos que conforman el control parlamentario, siendo las democracias parlamentarias, dando control a todas las actividades políticas, sujetando a las minorías parlamentarias, y fiscalizando el actuar político con o sin sanción inmediata.

Control político, a todas las actividades políticas, siendo el sujeto de control las minorías parlamentarias, teniendo como objeto fiscalizar la acción general política con o sin sanción inmediata.¹⁷²

Por lo anterior es muy importante la calidad de declaraciones de las fuerzas políticas, de los integrantes de los poderes en su calidad de funcionarios; así como los trabajos de la prensa nacional e internación en torno al desarrollo de las funciones del gobierno en turno así como de cada uno de sus poderes, ya que existe una gran responsabilidad en la información que es presentada a la ciudadanía, y dice mucho del profesionalismo de quien la emite y los fines que persigue al emitirla.

III. 3.3 Función Jurisdiccional.

La función jurisdiccional también admite la distinción de formalmente y de materialmente jurisdiccional; en el primer sentido, en el ámbito federal viene a ser toda la realizada por los órganos depositarios del poder judicial, previstos en el artículo 94 constitucional a saber: suprema corte de justicia, tribunal electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito; en tanto que la función materialmente jurisdiccional, independientemente de quien la realice, consistirá en iuris dicto, o sea, en dictar o declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre estos y los órganos del estado, así como en los surgidos entre los órganos del estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva.

En relación a lo anterior me permito citar a George Jellinek, dice:

*“La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos.”*¹⁷³

Para Francisco Berlín Valenzuela, la función jurisdiccional en México se refiere a la llamada calificación de las elecciones y que se lleva a cabo dentro del sistema de auto calificación que las propias cámaras de diputados y senadores realizan , ha

¹⁷² Cfr. Enrique Armando Salazar Abaroa, Derecho político Parlamentario, Principios Valores y Fines, Cámara de Diputados LIX, Legislatura, México 2005. pp.170.

¹⁷³ Jellinek, Georg, Teoría General del Estado, Traducción de Fernando de los Ríos Urrutu, 2ª edición, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p.497.

sido efectivamente motivo de disenso y conflicto entre los partidos políticos participantes en los procesos electorales, ya que se han venido señalando a esta práctica electoral como inadecuada para el momento político que vive la nación.

Dice que se reconocen tres sistemas propios de esta fase de la clasificación de las elecciones, que pueden adoptar varias modalidades de acuerdo con los diversos países. Estos sistemas son:

- El contencioso político o auto calificación.
- El contencioso - jurisdiccional y el que se realiza por comisiones.
- Comisiones y organismo autónomos.¹⁷⁴

Funciones jurisdiccionales del congreso de la unión:

III. 3.4 Arreglo de los Límites Entre Entidades Federativas.

En sentido material la función jurisdiccional es ejercida no solo por los órganos depositarios del poder judicial, sino también por los de los poderes legislativo y ejecutivo; así, en los términos de la fracción IV del artículo 73 constitucional, el congreso desempeña función materialmente jurisdiccional para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios.¹⁷⁵

III. 3.5 Amnistía.

Otra función materialmente jurisdiccional atribuida por el artículo 73 constitucional (fracción XXII) al congreso de la unión, es la consistente en extinguir la acción penal y las sanciones impuestas por delitos cuyo conocimiento pertenezcan a los tribunales de la federación, mediante leyes de amnistía.

La amnistía es la norma general expedida por un órgano legislativo que deja sin efectos, de manera excepcional, algunas normas generales relacionadas con las siguientes materias: el ejercicio de la acción penal, los procesos penales y el cumplimiento de las sentencias. La amnistía tiene como objetivo beneficiar a un número determinado o determinable de personas que se encuentren prófugas de la justicia, sometidas a alguna averiguación previa o proceso penal o en su caso purgando sentencias; la decisión que genera la amnistía normalmente se debe a motivos políticos.

¹⁷⁴ Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México 2006, pp.156 -163.

¹⁷⁵ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., p.322.

Tanto la cámara de diputados como el senado asumen por separado y no sucesivamente el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional cuando tramitan y resuelven los casos de declaración de procedencia y de juicio político, respectivamente.¹⁷⁶

Nuestro supremo tribunal de justicia, ha emitido la siguiente tesis en relación al tema.

La Amnistía, Ley de olvido, como acto del poder social, tiene por resultado que, olvidadas ciertas infracciones, se den por terminados los procesos y si ya fueron fallados, queden sin efecto las condenas impuestas con motivo de esas infracciones.¹⁷⁷

Produce sus efectos antes o después de la condena; pero en los dos casos, borra los actos que han pasado antes de ella, suprime la infracción, la persecución del delito, la formación de los juicios, en una palabra, borra todo el pasado y sólo se detiene delante de la imposibilidad de los hechos.¹⁷⁸

Se justifica por la utilidad que puede tener para la sociedad, que se den al olvido ciertos hechos y tiene como efectos extinguir la acción pública de manera que el beneficio es irrenunciable y produciendo sus efectos de pleno derecho, invalida la misma condena.

Los sentenciados a penas corporales, recobran su libertad, las multas y gastos pagados al erario deben ser restituidas y si los amnistiados cometen nuevos delitos, no son considerados como reincidentes; pero por excepción y por respeto al derecho de los terceros perjudicados por el delito, subsisten las consecuencias civiles de la infracción, y la parte civil perjudicada tiene derecho de demandar ante los tribunales, la reparación de los daños y perjuicios causados.

La amnistía tiene como característica, que a diferencia del indulto, se concede a cuantos hayan cometido el mismo delito político restableciéndoles en el goce de todos los derechos que por la sola comisión del delito o por una condena, habían perdido.¹⁷⁹

III. 3.6 Juicio Político.

En el lenguaje jurídico el vocablo “juicio”, del latín “*judicum*” tienen distintas acepciones: referido al aspecto personal concierne al litigio entre partes que han de

¹⁷⁶ Cfr. *Ibíd.*, p.323.

¹⁷⁷ Cfr. Amnistía, naturaleza jurídica y efectos de la segunda sala, Amparo administrativo en revisión 788/38. Celis Manuel J. 28 de abril de 1939. Unanimidad de cinco votos. Relator: José María Truchuelo. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LX, página 1017, Segunda Sala.

¹⁷⁸ Cfr. *Ibíd.*

¹⁷⁹ Cfr. *Ibíd.*

concluir con una sentencia definitiva o bien por desistimiento del actor, allanamiento del demandado o transacción de ambos, cuando esto es lícito y posible.

Por otro lado la justicia política es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política.

El término juicio político fue incorporado por el constituyente ordinario en el artículo 110 de la constitución de 1917, durante el periodo presidencial de Venustiano Carranza; e implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por el órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público.

Atraves del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos que han cometido infracciones y en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política, por conducto de un órgano también político como es el congreso de la unión.¹⁸⁰

El artículo 109 constitucional en su último párrafo, concede acción popular, en cuya virtud cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la cámara de diputados del congreso de la unión respecto de las conductas de los servidores públicos políticamente enjuiciables que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa.¹⁸¹

En la opinión de Jesús Quintana Valtierra, y Franco Carreño García en atención al Juicio Político y a la Declaración de procedencia señala lo siguiente:

“Entendemos esta institución como el procedimiento constitucional a través del cual un órgano, legislativo, judicial o de composición mixta, conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel. El juzgador en materia política, sin duda se traduce en un tribunal especial ya que la persona sometida a una causa de esta naturaleza dispone también de una situación especial que deriva de su inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeñe. El juicio político es un procedimiento de excepción lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos, porque solo en forma aislada y ocasional el congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; porque es un juicio entre partes: La misma clase gobernante juzga a uno de sus miembros, y porque es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de

¹⁸⁰ Cfr. Marybel Martínez Robledos, El Juicio Político En México, Editorial Porrúa, México 2008, pp. 1-2.

¹⁸¹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., pp. 338 - 339.

guardar la constitución y las Leyes que de ella emanan, se conduzcan de forma apropiada.”¹⁸²

El procedimiento jurisdiccional está comprendido en el artículo 110 constitucional, y la regulación secundaria al respecto se encuentra contemplada en la LFRASP.

El artículo 110 constitucional, establece que podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la unión, los ministros de la SCJN, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los diputados a la asamblea del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el procurador general de la república, el procurador general de justicia del Distrito Federal (ahora ciudad de México), los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (ahora ciudad de México), los consejeros de la judicatura del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del instituto federal electoral, los magistrados del tribunal electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la cámara de senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

¹⁸² Jesús Quintana Valtierra y Franco Carreño García, Op.Cit., p. 180.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.¹⁸³

Este artículo regula el procedimiento necesario para hacer efectiva la responsabilidad política; para tal efecto debe realizarse un juicio político, cuyo desenlace puede constituir en la destitución o inhabilitación del funcionario enjuiciado.

Es importante señalar que en Europa los tribunales políticos (Francia), pueden aplicar todas las disposiciones del código penal; en América, cuando han quitado al culpable el carácter público de que estaba revestido y le han declarado indigno de ocupar cargos políticos en lo sucesivo, está extinguiendo su derecho y principia la incumbencia de los tribunales ordinarios; en Europa el juicio político más bien es un acto judicial que una providencia administrativa. Lo contrario se ve en los Estados Unidos, y es fácil de convencerse de que el juicio político es allí mucho más lo segundo que lo primero. El blanco principal de un juicio político en los Estados Unidos es por consiguiente el retirar el poder al que ha hecho mal uso del impedir que este mismo ciudadano este revestido de este en lo sucesivo, lo anterior según la opinión del Sr. Tocqueville, político francés.¹⁸⁴

En la LFRSP el ordenamiento legal arriba señalada se regula el juicio político, en sus artículos del 5 al 24.

La responsabilidad política representa un medio eficaz de llamar a cuentas a quienes tienen la obligación de cumplir los fines del estado.¹⁸⁵

Los preceptos de mérito y arriba señalado refieren que en los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución general de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

¹⁸³ Cfr. CPEUM, artículo 110.

¹⁸⁴ Cfr. Opinión tomada de la obra de Romero Arturo Evia Loya, El Marco Normativo del Combate la Corrupción, Editorial Porrúa, México 2007, p.60.

¹⁸⁵ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, pp. 51.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal (ahora ciudad de México) y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (ahora ciudad de México).¹⁸⁶

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El congreso de la unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.¹⁸⁷

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.¹⁸⁸

III. 3.7 Procedimiento en el Juicio Político.

El juicio de responsabilidad política es el conjunto de procedimientos y actuaciones materialmente jurisdiccionales que realiza un órgano político o autoridad política, para examinar si determinadas conductas realizadas por un funcionario de alto nivel jerárquico, que desarrolla funciones estratégicas para el estado y la sociedad política deben de ser sancionadas para corregir las desviaciones reglamentarias en que hay incurrido e impedir las repita en el futuro.¹⁸⁹

¹⁸⁷Cfr. LFRSP, Artículos 5 al 8.

¹⁸⁸ Cfr. LFRSP, Artículos 5 al 8.

¹⁸⁹ Godolfino Humberto Juárez Mejía, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, pp. 52-53.

El procedimiento del juicio político se encuentra establecido en el mismo ordenamiento legal, es decir a LFRSP de su artículo noveno al vigesimocuarto.

En los preceptos de referencia se establece que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la cámara de diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma ley, por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales de justicia locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Corresponde a la cámara de diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la cámara de senadores fungir como jurado de sentencia.

La cámara de diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo II de esta ley.¹⁹⁰

Al proponer la gran comisión de cada una de las cámaras del congreso de la unión, la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la

¹⁹⁰ Cfr. LFRSP, Artículos 9 -24.

integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de LOCGEUM.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada cámara se designarán de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la sección instructora en la cámara de diputados y la de enjuiciamiento en la de senadores.

Las vacantes que ocurran en la sección correspondiente de cada cámara, serán cubiertas por designación que haga la gran comisión, de entre los miembros de las comisiones respectivas.

El procedimiento de juicio político está establecido en la LFRASP en sus artículos 9 al 24.¹⁹¹

No está de más señalar que las sanciones que podrán recaer a un servidor público federal encontrado responsable en el procedimiento del juicio político, consistirán en la destitución del encargo y en la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde por una año y hasta veinte años, según la gravedad de la falta.¹⁹²

Como podemos observar una etapa corresponde a la cámara de diputados y otra al senado de la república.

Opiniones y criterios fijados por nuestro máximo tribunal en relación al juicio político:

- Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las constituciones locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la ley fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la república y los gobernadores de las entidades federativas.¹⁹³
- Tratándose de la declaratoria de improcedencia del juicio político; este no es regido por esta premisa general, habida cuenta de que, en tal hipótesis, la

¹⁹¹ Cfr. LFRSP, Artículos 5 - 24.

¹⁹² Godolfino Humberto Juárez Mejía, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, p. 70.

¹⁹³ Juicio político. La CPEUM sólo excluye de su procedencia al presidente de la república, lo que no pueden hacer las constituciones locales respecto de los gobernadores de los estados. Pleno controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

improcedencia en el juicio de amparo no depende de las pruebas aportadas, sino que deriva de la finalidad propia del mencionado juicio político, el cual tiene lugar cuando los servidores públicos incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, lo que de suyo implica que la resolución dictada en él no afecta la esfera jurídica del particular.¹⁹⁴

- Es incorrecto sobreseer en un juicio de amparo promovido en contra de una resolución dictada por la comisión de justicia de la legislatura de un estado que desecha una denuncia de juicio político formulada en contra del procurador general de justicia de esa entidad.¹⁹⁵

III. 3.8 Declaración de Procedencia.

De acuerdo a la fracción V del artículo 74 constitucional, la cámara de diputados tiene competencia exclusiva para resolver si procede o no retirar la inmunidad a cualquiera de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, para que puedan ser encausados penalmente, mediante el procedimiento que puede concluir con la llamada declaración de procedencia.¹⁹⁶

La declaración de procedencia es una facultad exclusiva de la cámara de diputados, por medio de la cual se remueve un obstáculo procedimental, para que ciertos servidores públicos puedan ser juzgados en cuanto a la responsabilidad penal derivada de un presunto mal ejercicio de sus funciones.

En la opinión de Elisiur Arteaga Nava, en su obra estudios jurídicos y sobre poder, dice:

“La declaración de procedencia es un acto político administrativo de contenido penal, procesal irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado

¹⁹⁴ Interés jurídico, falta de. Cuando lo que se reclama es la resolución dictada en un juicio político, procede desechar la demanda de amparo con apoyo en esta causal de improcedencia. Segundo tribunal colegiado del décimo cuarto circuito amparo en revisión (improcedencia) 65/98. María Luisa Villanueva Chávez. 19 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Raquel Aldama Vega. Secretaria: Mirza Estela Be Herrera. Véase: semanario judicial de la federación, octava época, tomo xi, mayo de 1993, tesis ix.1o.20 a, página 346, de rubro: "juicio político en contra de servidores públicos. El denunciante carece de interés jurídico para promover amparo (legislación del estado de san Luis potosí)".

¹⁹⁵ Juicio político, es procedente el amparo promovido contra el desechamiento de una denuncia de. Segundo tribunal colegiado del décimo cuarto circuito. Amparo en revisión 418/96. Carmen Betancourt García y otro. 4 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Luis A. Cortés Escalante (Magistrado interino por acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal). Secretario: Luis Manuel Vera Sosa. Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 364/2012, resuelta por el Pleno el 1 de octubre de 2013.

¹⁹⁶ Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., p.336.

exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa."¹⁹⁷

Esta tiene un fundamento constitucional que se encuentra en el artículo 111 de nuestra Carta Magna que indica de manera puntual que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al congreso de la unión, los ministros de la SCJN, los magistrados de la sala superior del tribunal electoral, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los diputados a la asamblea del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora ciudad de México), el procurador general de la república y el procurador general de justicia del Distrito Federal (Ahora ciudad de México), así como el consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del instituto federal electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, sí o no ha lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que toca al presidente de la república, sólo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la cámara de senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese

¹⁹⁷Elisiur Arteaga Nava, Estudios Jurídicos y Sobre Poder, Editorial Oxford, México 2000, p.352.

condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.¹⁹⁸

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.¹⁹⁹

Como podemos desprender el artículo 111 regula el procedimiento que debe de seguirse para retirar la protección constitucional de que gozan los altos funcionarios en México, a fin de proceder penalmente en su contra. Tales funcionarios están protegidos por una inmunidad que atiende a la continuidad de su función, más sin embargo dicha inmunidad tal y como lo hemos visto puede ser retirada mediante los procedimientos respectivos, dicha inmunidad se conoce como fuero.

El Procedimiento para la declaración de Procedencia se encuentra regulado en la LFRSP en sus Artículos 25 al 29.²⁰⁰

Volviendo a las fuentes doctrinales para Jorge Fernández Ruiz , conviene aclarar que la declaración de procedencia no es un acto jurisdiccional, pues no se trata de una sentencia o resolución equivalente, habida cuenta que no resuelve sobre la culpabilidad del inculpado, sino solo se reduce a formular una declaración de oportunidad acerca de hechos relacionados con la presunta responsabilidad de un servidor público investido de inmunidad, en cuya virtud éste queda desprovisto de inmunidad y a disposición de las autoridades penales correspondientes.²⁰¹

Para nuestro máximo tribunal la competencia por materia debe tomarse en cuenta la naturaleza de la acción, lo que puede determinarse mediante el estudio de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoye la demanda. En ese sentido, si en su demanda el quejoso hace consistir el acto reclamado en la resolución dictada por la cámara de diputados del congreso de la unión que en el procedimiento de declaración de procedencia decidió separar de su cargo a un servidor público y retirarle el fuero constitucional del que gozaba, es evidente que se trata de un acto de naturaleza

¹⁹⁸ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

¹⁹⁹ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

²⁰⁰ Cfr. LFRSP, Artículos 25, 26, 27, 28 y 29.

²⁰¹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., p.336.

administrativa, pues no juzga sobre si hay o no delito, o respecto de la responsabilidad penal.²⁰²

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la CPEUM, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia constitución federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. por lo que queda más que claro que la cámara de diputados del congreso de la unión decide si ha lugar o no a desafuero, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal.²⁰³

La solicitud de declaración de procedencia o desafuero que hace la autoridad ministerial a la cámara de diputados del congreso de la unión, con base en el artículo 111 de la CPEUM es un acto que se consuma automáticamente en cuanto ese órgano legislativo la recibe y admite a trámite, en tanto que su objeto es dar inicio al mecanismo previsto por ese precepto constitucional. En ese tenor, los actos realizados a partir de la indicada solicitud se dan en un nuevo espacio dotado de inmunidad constitucional, ya que el sexto párrafo del mencionado artículo 111 dispone su inatacabilidad.²⁰⁴

²⁰² Competencia por materia. Cuando el acto reclamado consiste en la resolución dictada en el procedimiento de declaración de procedencia en que la cámara de diputados del congreso de la unión decidió retirar la inmunidad procesal y separar de su cargo a un servidor público, debe conocer del amparo un juez de distrito en materia administrativa. Segunda sala. contradicción de tesis 132/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de septiembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Tesis de jurisprudencia 122/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de septiembre de dos mil cinco.

²⁰³ Declaración de procedencia (desafuero). Objeto y efectos de la resolución de la cámara de diputados en el procedimiento seguido en contra de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 de la constitución federal. Pleno. Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

²⁰⁴ Solicitud de declaración de procedencia (desafuero). iniciado el procedimiento relativo por la cámara de diputados del congreso de la unión en términos del artículo 111 de la constitución federal, es irreparable. Pleno Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David

El poder constituyente facultó a la cámara de diputados del congreso de la unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la sección instructora.²⁰⁵

Ya que si se permitiera la intervención del poder judicial de la federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expedite que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo.

En virtud de que la declaración de procedencia prevista por el artículo 111 de la CPEUM, sólo constituye un requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la acción penal por parte del ministerio público, en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el citado numeral, y tomando en consideración que para otorgar la suspensión, dentro de un juicio de amparo indirecto, debe verificarse si tal medida cautelar puede originar perjuicios al interés colectivo, se concluye que los efectos y consecuencias derivados del indicado procedimiento constitucional no son susceptibles de suspenderse.²⁰⁶

III .3.9. Función Administrativa.

Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

²⁰⁵ Declaración de procedencia. los actos emitidos por la cámara de diputados y la sección instructora durante el procedimiento relativo son inatacables, incluso a través del juicio de amparo pleno contradicción de tesis 32/2004. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo en Materia Administrativa, Noveno y Décimo en Materia Penal, todos del Primer Circuito, y los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Noveno y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del mismo circuito. 7 de septiembre de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 100/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil cuatro.

²⁰⁶ declaración de procedencia. Los efectos y consecuencias derivados de dicho procedimiento no son susceptibles de suspenderse en el juicio de amparo indirecto. Primera sala contradicción de tesis 61/2003-ps. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Décimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo. Tesis de jurisprudencia 44/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintiséis de mayo de dos mil cuatro.

Aquí se implican las funciones típicas de administración interior que desplieguen los órganos de auxilio cameral y que tienen por objeto el cuidado, rendimiento, distribución, suministro y control de elementos materiales que se ponen a disposición del congreso y sus cámaras, así como el gobierno administrativo de su personal de auxilio técnico o de custodia, toda vez que al mismo congreso y sus cámaras se les vincula para profesionalizar tanto el reclutamiento, la adscripción, la movilidad y el fincamiento de responsabilidades de sus funcionarios, lo que debería realizarse a través de la administración cameral del respectivo estatuto civil de carrera.²⁰⁷

El parlamento también desarrolla funciones administrativas, no porque se dé a sí mismo una organización de este carácter ni por realizar nombramientos para el órgano directivo de las cámaras, ni por contratar a los empleados que presentan los servicios en ellas. El nombre de la función deriva en que el parlamento vota algunas leyes formales como las que fijan pensiones por servicios a la nación o establecen ascensión a funcionarios por el buen desempeño de sus tareas públicas, todo lo cual tienen las características de actos administrativos, que son normas jurídicas unilateralmente dictadas por un organismo y que tienen alcance particular.

Citando a Francisco Berlín Valenzuela se pueden considerar funciones administrativas las que la constitución mexicana reconoce al congreso de la unión en las fracciones I, III, IV Y VIII.²⁰⁸

Por otra parte conforme se ha estudiado y hemos visto en el desarrollo de la presente tesis, la naturaleza de los órganos del estado, se pueden distinguir atribuciones que formalmente tienen una naturaleza y materialmente otra.

De igual manera, aunque el poder se divide en tres órganos para evitar que las funciones se concentraran en un solo individuo, se debe considerar que para articular el funcionamiento ordinario de los órganos se realizan funciones de naturaleza diversa a las sustancialmente encomendadas al órgano en comento.²⁰⁹

La función administrativa es de muy difícil acotamiento y precisión, por lo cual algunos autores tratan de definirla por exclusión de la función legislativa y de la Jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y jurisdiccional; lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica, aunado a lo cual, la aparición de funciones emergentes, como la de control, la electoral, la de regulación monetaria y la registral, hacen actualmente inaceptable ese procedimiento definitorio.

²⁰⁷ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, claves para ser un buen Legislador en México, Editorial Porrúa, Senado de la República, México 2013, p. 205.

²⁰⁸ Francisco Berlín Valenzuela, Op.Cit. pp. 175-176.

²⁰⁹ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., p.291.

Como todas las funciones públicas, la administrativa tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, si ha definido a la administración como aquella actividad del estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura.

La función administrativa se atribuye formalmente al órgano depositario del poder ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como acontece cuando la SCJN nombra a su secretaria general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la ley orgánica del poder judicial de la federación, de las facultades atribuidas al congreso de la unión se inscriben en el ámbito de la función materialmente administrativa, las siguientes:

- Admitir nuevos estados a la unión federal.
- Formar nuevos estados dentro de los límites existentes.
- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.
- Crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Conceder licencia al presidente de la república.
- Aceptar la renuncia al cargo de presidente de la república.²¹⁰

Es conveniente analizar las actividades administrativo-camarales desarrolladas por diputados y senadores de la república, para lo cual nos permitimos exponer lo siguiente:

En la opinión de Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda, en la cámara de diputados y en el senado, diversas son las actividades que se llevan a cabo con la finalidad de apoyar y complementar los trabajos políticos y legislativos de sus integrantes.

Podemos afirmar que los órganos que se encargan de tales actividades forman una estructura interna que denominamos la “administración camaral”, en donde al frente de los órganos que la integran, se encuentran diputados, senadores y personal especializado de nivel profesional que integra la plantilla del servicio de carrera de cada cámara.

Por ello, el análisis de este tema se decidirá en la administración que se lleva a cabo en cada una de ellas, así como, por la calidad de las personas que las desarrollan,

²¹⁰ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., pp. 324 – 325.

que como ya se ha hecho mención, dependiendo de la tarea de desempeñar, algunas veces son los propios legisladores y en otras; personal especializado.²¹¹

En la cámara de diputados existen órganos integrados por legisladores que llevan a cabo funciones propiamente administrativas y que son: la comisión de vigilancia de la auditoría superior de la federación, el comité de información, gestoría y quejas y los comités de centros de estudios: de las finanzas públicas; de derecho he investigaciones parlamentarias; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria; y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

III.3.9 Actividades administrativo-camarales cámara de diputados.

Dentro del primer tipo de actividades administrativo-camarales en la cámara de diputados, esto es, de las realizadas por legisladores, debemos mencionar los siguientes casos:

La comisión de vigilancia de la auditoría superior de la federación, anteriormente conocida como la comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda.

En nuestro sistema constitucional, el sistema de rendición de cuentas y la función de fiscalización superior tienen como eje articulador a la cámara de diputados. El artículo 74 en sus fracciones II y VI de la CPEUM, al señalar las facultades exclusivas de dicho órgano, que son el coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación, en los términos que disponga la ley.

Y revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la cuenta pública la realizará la cámara de diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.²¹²

²¹¹ Cfr. Fernando Ortiz Arana, Onosandro Trejo Cerda, El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano, Editorial Porrúa, México 2010, p.36

²¹² Cfr. Fernando Ortiz Arana, Onosandro Trejo Cerda, El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano, Editorial Porrúa, México 2010, p.37; Cfr. CPEUM, Artículo 74.

La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la cámara de diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

La cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la federación, a que se refiere el artículo 79 de esta constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La cámara de diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

A su vez el artículo 79 constitucional establece en el párrafo primero, la creación de la entidad de fiscalización superior de la federación perteneciente a la cámara de diputados, pero con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones. De conformidad con el artículo 74 fracción VI de la constitución el titular de la entidad de fiscalización superior debe elegir por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y tiene un ejercicio del cargo de ocho años.²¹³

Por otra parte, la ley de fiscalización superior específicamente en el artículo 15, precisa textualmente que la cuenta pública será turnada a la auditoría superior de la federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la comisión de la cámara”, cuestión que es de gran importancia.

- Comité de información y quejas tienen la función de intermediación entre los ciudadanos y la cámara de diputados. de esta manera, las personas pueden acudir ante este comité para solicitar información de la cámara, realizar gestiones relativas a los trabajos parlamentarios, así como formular quejas.
- El comité de administración, de conformidad con lo establecido en el artículo 46, numeral 3 de la LOC, tendrá como función primordial: “...auxiliar a la junta de coordinación política en el ejercicio de sus funciones administrativas,...” así mismo el citado precepto ordena que: “El acuerdo de su creación será propuesto al pleno por la junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del comité, cuya presidencia deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida aquella.”

²¹³ Cfr. CPEUM, Artículos 74 y 79.

- El comité de decanos “para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa, se integrará el comité de decanos que atenderá las solicitudes que le requieran la junta de coordinación política y los órganos legislativos este comité estará constituido por diputados que integran la mesa de decanos, conservando su composición y estructura jerárquica.
- Los comités de centros y estudios:
 - Finanzas públicas.
 - Derecho e investigaciones parlamentarias.
 - Estudios sociales y de opinión pública.
 - Estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria.
 - Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.²¹⁴

III.3.10 Actividades administrativo camarales Senado de la República.

En el senado de la república, al igual que en la cámara de diputados, encontramos dentro de las actividades administrativo camarales algunas que se llevan a cabo por legisladores y otras por servidores públicos profesionales, abocándonos al estudio únicamente de aquellas realizadas por los legisladores de la república.

Actividades administrativo - camarales desarrolladas por senadores.

De las actividades administrativo-camarales dentro de la cámara de senadores que son llevadas a cabo por legisladores, se pueden mencionar las siguientes:

- La comisión de administración que el artículo 90 de la LOC considera comisión ordinaria, debemos de aclarar que no es una comisión de dictamen legislativo, en virtud de la materia que se le encarga y precisa el artículo 99, se ocupa de la elaboración del presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, así como de los recursos destinados al apoyo de los grupos parlamentarios.
- La comisión de la biblioteca y asuntos editoriales, prevista en el artículo 90 fracción IV de la ley orgánica presenta una diferencia notable con la de la cámara de diputados, ya que en esta no existe una comisión similar pues de la materia de bibliotecas se encarga el grupo de diputados que concurren a la comisión bicameral.
- Instituto “Belisario Domínguez”, de acuerdo con lo señalado por el artículo 3 de su reglamento interno, “...es un órgano especializado, dependiente de la mesa directiva, encargado del desarrollo de investigaciones análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa del senado de la república con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias; así como de establecer vínculos

²¹⁴ Cfr. Fernando Ortiz Arana, Onosandro Trejo Cerda, Op.Cit., pp.36-40.

institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que resulten de utilidad para la consecución de sus fines.”²¹⁵

Entre muchas otras de ese carácter que ya hemos precisado dentro de las facultades del congreso de la unión y de cada una de sus cámaras.

Tal como señalamos anteriormente los legisladores de la república, ya sean integrantes de la cámara baja o de la cámara alta; si propiamente no podemos delimitar con exactitud cuál es su función administrativa, más sin embargo podemos señalar que dentro de muchos de los encargos que desempeñan como miembros de comisiones, comités, y órganos legislativos queda bajo su responsabilidad la supervisión de la correcta ejecución así como la toma de decisiones para la realización de las funciones administrativas de servidores públicos adscritos a dichas cámaras, ya que ellos no manejan de manera autónoma el rumbo de la administración de las mismas, sino que dependen directamente de órganos legislativos conformados por legisladores.

En atención a lo anterior podemos presumir que en muchos casos y en cuanto a las autorizaciones de ejecución, instrucciones y supervisión del desempeño de las funciones administrativas que no son realizadas directamente por los legisladores; constituye a su vez para ellos una función administrativa en el mismo orden.

Capítulo IV

IV.4.0 Encargos que Puede Desempeñar Dentro Del Poder Legislativo En El Desempeño De Su Función Como Legislador De La República.

Como sabemos la ley que regula la estructura y funcionamiento del congreso de la unión, es la LCGEUM en la inteligencia de que como hemos visto cada cámara cuenta con su propio reglamento.

En el primer ordenamiento jurídico mencionado, se establece la integración del congreso general, la organización y funcionamiento de la cámara de diputados y cámara de senadores, así como de la comisión permanente y el procedimiento de difusión e información de las actividades del congreso.

Por su parte los reglamentos de cada una de las cámaras contemplan esencialmente los procedimientos de instalación de cámaras; de las presidencias y vicepresidencias, de los secretarios y prosecretarios, de las sesiones, de las comisiones, de las iniciativas de leyes, sus discusiones, revisiones y votaciones; la fórmula para la expedición de leyes; de la comisión permanente; del diario de debates y la ceremonia que se debe de seguir en ambas cámaras.

²¹⁵ Cfr. CPEUM., Artículos 50 – 51.

Este apartado tienen un especial interés en relación con nuestro tema, porque de esta manera podemos precisar claramente cuáles son los encargos que puede desempeñar cada uno de los legisladores de la república durante su gestión en la legislatura, o legislaturas en el caso de la cámara alta, y de esa manera poder delimitar de manera específica sus funciones y obligaciones en cada momento; así como un posible incumplimiento a las mismas en cada encargo desempeñado durante su periodo como legislador.²¹⁶

Esto no permite dar una mayor claridad de la versatilidad de estos servidores públicos, para poder conocer la versatilidad de funciones desempeñadas durante su gestión y el cómo funciona, y porque no ha dado resultados el sistema de responsabilidades administrativas aplicable a los mismos en cada una de las cámaras que conforman el poder legislativo federal.

IV.4.1 Cámara de Diputados.

IV.4.2 Renovación de Cámara.

Conformación de Grupos Parlamentarios.

Analizando el poder legislativo desde la renovación de su cámara, podremos dar claridad a todas y cada una de las múltiples posiciones que pueden ocupar nuestros diputados y diputadas dentro de la cámara baja y dentro del congreso de la unión.

Al momento de la renovación de cámara una de las actividades más importantes es la conformación de grupos parlamentarios esto es la agrupación de todos los diputados y diputadas dentro de su corriente ideológica o partido político; agrupación que los condujo a obtener el escaño como legisladores en esa cámara baja.

En relación a la conformación de los grupos parlamentarios esta se encuentra prevista en el artículo 14 de la LOCGEUM, contenido que es retomado por Jesús Quintana Valtierra, y Franco Carreño García y que analizaremos a lo largo de la presente.

Es de señalar que la normatividad aludida refiere que para la conformación de los grupos parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieran recibido constancia de asignación proporcional, comunicaran a la cámara, por conducto de su secretario general, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario con los siguientes elementos:

- La denominación del grupo parlamentario.

²¹⁶ Cfr. LOCGEUM, RCD, RCS.

- El documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman.
- El nombre del coordinador del grupo parlamentario.

Es de señalar que los requisitos señalados por los autores son los que se encuentran contenidos en la legislación vigente y aplicable, motivo por el cual se hace la referencia respectiva.²¹⁷

Es importante no dejar pasar la oportunidad para hacer la consideración de que la organización jurídica, política e ideológica de los legisladores integrantes de los grupos parlamentarios, también se refleja en la distribución de áreas regulares y continuas en el interior de los recintos camarales para la localización de sus asientos, lo que da de igual forma, un agrupamiento material o espacial.

Situaciones que muchas veces son motivos de conflictos internos y de negociaciones por parte de las coordinaciones de los grupos parlamentarios en pretender obtener las posiciones y oficinas más cómodas y que brinden un mejor servicio al grupo parlamentario al que pertenecen.

Por otra parte esto ha permitido identificar objetivamente en el salón de plenos a grupos de derecha, de izquierda y de centro, términos que describen además, sus posiciones políticas sociales, económicas y de gobierno, claro está en términos ideológicos, y en un sentido de pertenencia.

La participación política de las fracciones parlamentarias en las cámaras está determinada por las fuerzas, grupos políticos, sectores y clases sociales que ellas representan, por ende son los bloques que negocian, defienden y promueven específicos intereses; situaciones que no las podemos dejar sentadas como específicas y obligatorias ya que como sabemos cada legislador es autónomo y puede diferir sobre el punto de vista o intereses que decide representar en su momento su fracción o grupo parlamentario.²¹⁸

De lo anterior podemos concluir que los grupos parlamentarios se encuentran integrados por los legisladores de cada partido político, que cuentan con el número necesario requerido por la ley para poder establecerse como tal; dentro de estos grupos parlamentarios existen posiciones establecidas dentro de la legislación vigente y dentro de su normatividad interna que especifican las posiciones que pueden ocuparse dentro de los grupos parlamentarios, y que recae de manera obligada en los propios legisladores; posiciones previstas para realizar las funciones y coordinación de los mismos legisladores integrantes de su corriente ideológica; teniendo como fin la obtención de los objetivos perseguidos por el partido político al que representan, la satisfacción de las necesidades laborales y técnicas de los

²¹⁷ Cfr. Jesús Quintana Valtierra & Franco Carreño García, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 116-117.

²¹⁸ Cfr. Fernando Ortiz Arana, Onosandro Trejo Cerda, *el Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*, Porrúa, México 2010, pp. 30-31.

legisladores integrantes de los mismos, así como hasta en su caso la defensa o sanción de sus integrantes en materia disciplinaria; siendo las más comunes coordinador de grupo parlamentario, y vicecoordinadores de grupo parlamentario, posiciones que son nombradas directamente por los dirigentes de los partidos políticos.

IV.4.3 Mesa de Decanos.

La mesa de decanos es el órgano encargado de la conducción de la sesión constitutiva de cada una de las cámaras.

La forma de la constitución de la cámara de diputados, que veremos a continuación se encuentra contenida en la LOCG en sus artículos 14, 15 y 16 respectivamente.

Articulado que de manera muy clara y precisa especifica el procediendo a seguir para tales metodología que se comparte por el suscrito, en este punto en concreto.

Es de destacarse que para la conducción de la sesión constitutiva de la cámara de diputados habrá una mesa de decanos, constituida por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

Dicha mesa se integrará por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal.

En caso de presentarse antigüedades iguales, la presidencia se establecerá a favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas y en su caso a los de mayor edad.

En consecuencia el diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente de la mesa de decanos.

Serán vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, en igualdad de circunstancias la calidad de secretarios corresponderá a los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

El presidente de la mesa de decanos ordenará la comprobación de quorum, por lo que los secretarios procederán a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva.

Acreditado que se encuentre el quorum legal requerido, el presidente de la mesa de decanos abrirá la sesión, debiéndose dar a conocer enseguida el orden del día, e cual se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

- Declaración de quorum.
- Protesta constitucional del presidente de la mesa de decanos.

- Protesta constitucional de los diputados electos presentes.
- Elección de los integrantes de la mesa directiva.
- Declaración de la legal constitución de cámara.
- Cita para sesión del congreso general.
- Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esta sesión.²¹⁹

Podemos establecer claramente que otras de las posiciones que pueden ocupar nuestros diputados y diputadas federales es ser miembros de la mesa de decanos, desempeñándose como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta, secretario o secretaria de la misma.

IV.4.4 Mesa Directiva.

La Mesa Directiva de cada una de las cámaras es un cuerpo colegiado integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos de su respectiva cámara. Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, o que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza, por ejemplo de coordinación, moderación, representación, administración, aplicación de sanciones, políticas, de gobierno e información entre otras que analizaremos puntalmente.²²⁰

La integración y funcionamiento de este órgano colegiado se encuentra establecido en el artículo 17 de la LOCGEUM donde se establece que la mesa directiva de la cámara de diputados será electa por el pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la mesa directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

La cámara elegirá a la mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.

La elección de los integrantes de la mesa directiva se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica.

Para la elección de la mesa directiva, los grupos parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la mesa directiva de la cámara.

En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de legislatura no se hubiere electo a la mesa directiva conforme a lo dispuesto en los

²¹⁹ Cfr. Jesús Quintana Valtierra, Franco Carreño García, Op. Cit., pp.117 -118.

²²⁰ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p.202.

párrafos que anteceden, la mesa de decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su presidente citará a la sesión de instalación de congreso. La mesa de decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

La elección de los integrantes de la mesa directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, garantizando que la presidencia de la mesa directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. El proceso será conducido por los integrantes de la mesa directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el objetivo de que se logren los entendimientos necesarios.

En ningún caso la presidencia de la mesa directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la junta de coordinación política.²²¹

De lo anterior podemos claramente definir que las posiciones posibles en este órgano colegiado que pueden ocupar nuestras diputadas y nuestros diputados son las de presidenta o presidente, vicepresidenta o vicepresidente, secretaria o secretario de la mesa directiva de esa cámara baja.

Por su parte la LOGGEUM establece que la mesa directiva conduce las sesiones de la cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la constitución y la ley; y observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno de la cámara.
- Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos.
- Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
- Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

²²¹ Cfr. LOGGEUM, Artículo 17.

- Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.
- Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial.
- Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.
- Expedir la convocatoria aprobada por el pleno a propuesta de la junta de coordinación política para la designación del consejero presidente, de los consejeros electorales y del contralor general del instituto federal electoral.
- Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la cámara.

La mesa directiva es dirigida y coordinada por el presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.

Como órgano colegiado, la mesa directiva adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse el mismo por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, en el cual el diputado que esté facultado para ello, representará tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. En caso de empate, el presidente de la mesa tendrá voto de calidad.

Para los efectos del párrafo anterior, el diputado facultado para ejercer el voto ponderado, será el vicepresidente. En el caso de los grupos parlamentarios que no cuenten con vicepresidente o ante la ausencia del vicepresidente respectivo a las reuniones de la mesa, el voto ponderado será ejercido por el secretario que corresponda.

A las reuniones de la mesa concurrirá el secretario general de la cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.²²²

En relación a lo anterior podemos comentar como previenen la citada ley orgánica el presidente de la mesa directiva de la cámara de diputados en caso de reuniones conjuntas de ambas cámaras del congreso, el presidente de la mesa directiva de esa cámara baja es quien dirigirá las sesiones y vela por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la cámara, lo cual exige una gran imparcialidad.

Es de señalar que vale la pena hacer referencia a lo que dice Fernando Santa Olalla, acerca del presidente de todo cuerpo parlamentario, el cual de manera literal señala:

²²² Cfr. LOGGEUM, Artículos 20 y 21.

[“....no es un órgano que deba de servir intereses de facción o de partido, sino los generales de la cámara. Por ello su misión exige situarse en lo posible por encima de las confrontaciones partidistas, sirviendo con objetividad las funciones a su cargo. Al estar pobladas las asambleas legislativas por diversas fuerzas políticas, se requiere que todas ellas tengan confianza en los órganos encargados de dirigirlas...”²²³]

IV.4.5 La Junta de Coordinación Política.

Jorge Fernández Ruiz, en relación a la Junta de Coordinación Política indica entre muchos otros un punto el que me permito traer a colación, donde establece que entre las innovaciones de Ley Orgánica del congreso de los estados unidos Mexicanos de 1999, abrogatoria de su homónima, publicada en el diario oficial de la federación el 25 de mayo de 1979, y sus reformas y adiciones, inspirada en la junta de portavoces española, aparece en ambas Cámaras legislativas la figura de la junta de coordinación política compuesta por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario.²²⁴

Por su parte Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda, dicen que La junta de coordinación política es la instancia cupular de la estructura político partidista de cada cámara la cual se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, en el caso de la cámara de diputados al tenor del artículo 31 de la LOCGEUM.

La junta de coordinación política es el órgano que expresa la pluralidad de la composición de cada una de las cámaras. El órgano colegiado donde se impulsan entendimientos y convergencias con las instancias y órganos necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para adoptar las decisiones necesarias que permitan el cumplimiento de las facultades y obligaciones que constitucional y legalmente le corresponden a cada una de las cámaras.²²⁵

Señalamientos con el cual se coincide plenamente ya que esta de representación política como órgano colegiado a todos los integrantes de esa cámara baja representados de manera directa por los coordinadores de cada grupo parlamentario es decir los representantes en la misma de cada partido político.

La figura de la junta de coordinación política, así como su integración y funcionamiento se encuentra regulado en la LOCG, mismos que establecen las siguientes consideraciones.

La junta de coordinación política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario.

²²³ Fernando Santa Olalla, Derecho Parlamentario Español, p. 186.

²²⁴ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 402.

²²⁵ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p. 209.

La sesión de instalación de la junta de coordinación política, será convocada por el coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

Será presidente de la junta por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la cámara.

En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la presidencia de la junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la junta de coordinación política.²²⁶

En caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la junta, el grupo parlamentario al que pertenezca informará de inmediato, tanto al presidente de la cámara como a la propia junta, el nombre del diputado que lo sustituirá.

Los integrantes de la junta podrán ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario.

La junta de coordinación política es la expresión de la pluralidad de la cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.²²⁷

A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar a la mesa directiva y al pleno proyecto de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la junta de coordinación política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente.
- Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la cámara de diputados.

²²⁶ Cfr. LOCGEUM, Artículos 31-36.

²²⁷ Cfr. LOCGEUM, Artículos 31-36.

- Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la secretaría general, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la cámara.
- Elaborar y proponer a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financieros, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.
- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.
- Proponer al pleno la convocatoria para la designación del consejero presidente, de los consejeros electorales y del contralor general del instituto federal electoral, en los términos establecidos en el código federal de instituciones y procedimientos electorales, la presente ley y su reglamento, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios.
- Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos.²²⁸

La junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la cámara al inicio de la legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

A las reuniones de la junta concurrirá el secretario general de la cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

Corresponden al presidente de la junta de coordinación política las atribuciones siguientes:

- Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre.
- Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten.
- Poner a consideración de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.
- Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.
- Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia junta.²²⁹

²²⁸Cfr. LOCGEUM, Artículos 31 - 34.

²²⁹Cfr. LOCGEUM, Artículos 34 - 36.

De lo anterior podemos desprender que es a través de la junta de coordinación política, como órgano colegiado de la cámara de diputados, se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesario, a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno de dicha cámara esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, como es el caso de formular las propuestas correspondientes para la integración de comisiones.²³⁰

Como podemos observar tenemos que los integrantes de la junta de coordinación política tienen un encargo adicional esto es que para poder ocupar una posición dentro de la misma tienen que ser previamente coordinadores de los grupos parlamentarios al que pertenecen, por lo que son funciones que desarrollan de manera simultánea dándole vida y una naturaleza especial a este organismo colegiado dentro de esa cámara baja, así como en la cámara alta del congreso de la unión, que como vimos por la naturaleza de las funciones de la misma se requiere de un alto grado de representatividad política de sus integrantes para poder llevar a cabo de forma ordenada sus funciones y negociaciones para el sano desarrollo del órgano legislativo correspondiente.

IV.4.6 La Conferencia para La Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Otro órgano de nuevo cuño que parece en la cámara de diputados, a raíz de la expedición de la ley orgánica del congreso general en el año 1999, tiene por nombre “la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos”, la cual parece inspirarse en la conferencia de presidentes de los grupos parlamentarios de la cámara de diputados italiana, a su vez inspirada en la de Francia de la III república cuyo reglamento de 1971 establece en su artículo 14 y 13 bis la regulación de su funcionamiento y de sus atribuciones.

En México la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la cámara de diputados se integra con el presidente de la cámara que la preside y los miembros de la junta de coordinación política.²³¹

Esta se encuentra regulada en la LCG (artículos 37 y 38) mismos que establecen lo siguiente:

La conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos se integra con el presidente de la cámara y los miembros de la junta de coordinación política. A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

²³⁰ Cfr. Jesús Quintana Valtierra, Franco Carreño García, Op. Cit., p. 123.

²³¹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., pp. 403 - 404.

El presidente de la cámara preside la conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la secretaría general.

La conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la junta de coordinación política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su presidente o a solicitud de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios.

La conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la conferencia sólo votará en caso de empate.

Como secretario de la conferencia actuará el secretario general de la cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

La conferencia tiene las siguientes atribuciones:

- Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.
- Proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la secretaría general, de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley.
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de contralor de la cámara, en los términos que señala esta ley.
- Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

Dentro de la propia conferencia existen diversas posiciones o diversos integrantes que no propiamente toman una posición dentro de la misma sino que debido a la posición que ocupan de manera previa se les otorga el derecho de formar parte de la conferencia; en estudio esto es que la posición ocupante de origen, que les provee la atribución o capacidad de cumplir con el requisito previo para poder formar parte de la misma y de ejercer las facultades que esta tiene por ley, integrándose como vimos por el presidente de la cámara de diputados quien la preside y por los integrantes de la junta de coordinación política, así como que su secretario será el secretario general de cámara.²³²

²³² Cfr. LOGGEUM, Artículos 37 - 38.

IV.4.7 Comisiones.

Para el desempeño de sus labores, el congreso de la unión y sus cámaras tanto la de diputados y senadores se organizan, de acuerdo al principio de la “división del trabajo” en comisiones o comités entre los que se distribuyen sus integrantes, dada la manifiesta inconveniencia de que todos los miembros del poder legislativo, o los de sus cámaras, participen en la realización de la suma de las actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar acabo en el ejercicio de sus atribuciones por lo que habrán de repartirse en grupos de trabajo.²³³

Las comisiones son órganos constituidos por el pleno de cada cámara para cumplir las atribuciones constitucionales y legales que le correspondan. Son de diversos tipos, todas las iniciativas pasan a las comisiones respectivas, que pueden actuar conjuntamente en el caso de materias que atañen a más de una, excepto en los casos de urgente o obvia resolución en que resuelve el pleno de la cámara, informándose de esta circunstancia a la colegisladora.²³⁴

El pleno de la cámara de diputados cuenta con la facultad legal de constituir comisiones. Estos órganos, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

La cámara de diputados cuenta con comisiones para cada materia o función, entre las cuales se encuentran las identificadas como ordinarias, estando a su cargo tareas de dictamen legislativo, información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por nuestra Carta Magna en su numeral 93, teniendo como competencia en lo general las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.²³⁵

Por su parte el artículo 93 constitucional, establece que los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cámara de diputados y cámara de senadores podrán convocar:

- Secretarios de estado.
- Al procurador general de la república.
- A los directores y administradores de las entidades paraestatales.
- Así como a los titulares de los órganos autónomos.

²³³ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 404.

²³⁴ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., p. 52.

²³⁵ Cfr. Jesús Quintana Valtierra, Franco Carreño García, Op. Cit., p. 127.

Para que informen siempre bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad de sus miembros, si se trata de los senadores, tienen la facultad para integrar comisiones con el objeto de investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal.

Cualquiera de las cámaras podrá requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará con fundamento con la ley del congreso y sus reglamentos.²³⁶

Las Comisiones de la Cámara de Diputados se encuentran reguladas en la LOCG en sus artículos 39 a 45.

Las comisiones ordinarias de la cámara de diputados se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de los integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta a tres de ellas, sin que se compute para estos efectos la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y de investigación.²³⁷

Tenemos que el instrumento normativo de referencia establece que las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

La cámara de diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

²³⁶ Cfr. CPEUM, Artículo 93.

²³⁷ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., p 54.

Las comisiones ordinarias constituyen escenarios de gran importancia en el proceso de construcción de la ley, al permitir que cualquier juicio deba y tenga que ser sometido al escrutinio y argumentación.²³⁸

Pudiéramos referir en relación a las comisiones ordinarias, que resulta de manera importancia el definir en qué consisten cada una de las tareas que la ley tiene a bien conferirles, esto es el abordar de manera más puntal en que consiste el dictamen legislativo, la tarea de información y la de control evaluatorio.

Estas tareas van de manera directa relacionadas con las facultades, funciones y obligaciones que les son conferidas a las legisladoras y legisladores. Y consisten básicamente en lo siguiente:

La de dictamen legislativo, esta tarea va directamente relacionada a dictaminar por el grupo específico de estudio y de trabajo las propuestas de decretos y leyes que versan en relación con la competencia de cada una de las comisiones de referencia, cuando cualquier instrumento normativo quiere ser modificado, promulgado o requiere de una revisión técnica puntual, es cuando las comisiones como grupo colegiado y dentro de sus funciones legislativas revisan, estudia y analizan, para determinar si en su caso modifican cualquier dictamen legislativo en materia de su competencia.

En cuanto a la función de información, estas son facultadas para poder enterarse debidamente de cualquier tema que sea de su competencia, y requerir a cualquier autoridad informe sobre al respecto, así como a llamar o invitar expertos que provean de claridad a los integrantes de las mismas para la mejor toma de decisiones.²³⁹

En cuanto al control parlamentario, tenemos que estos grupos de trabajo pueden requerir y verificar el adecuado cumplimiento de los instrumentos normativos vigentes a cualquier dependencia u entidad de gobierno federal, así como a organismos autónomos, ejerciendo de esa manera las atribuciones previstas dentro de la competencia de cada comisión de referencia; así como de cualquier tema de interés de lo controvertido que se suscite dentro del ámbito de su competencia.

Es de señalar que dentro de esta última función y con la correlación que se tienen en el ejercicio de la misma con dependencias en entidades del poder ejecutivo federal, u otros relacionados al tema específico de estudio; en donde en algunos casos se pudiera pasar a un sobre - ejercicio de dichas atribuciones y pudiera pretenderse el favorecer intereses específicos no propios de sus tareas encomendadas, por lo cual es de su importancia el compromiso y responsabilidad en el ejercicio de las atribuciones referidas.

²³⁸ Cfr. Luisa Béjar Algazi, ¿Que Hacen los Legisladores en México? El trabajo en la Cámara de Diputados LX Legislatura, México 2004, p. 70.

²³⁹ Cfr. RCD, Artículos 150 a 214.

Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

Es importante mencionar que en la teoría las comisiones realizan trabajo técnico legislativo, la primera actividad política y la fiscalización del ejecutivo. Sus funciones son importantes y, con cierto grado de realismo, sobre todo lo son en el ámbito orgánico. Sin embargo, las iniciativas del ejecutivo, con la ayuda de la mayoría parlamentaria, que a su vez es mayoría en comisiones, son aprobadas la mas de las veces, nulificando cualquier intento de la institución representativa de participar como verdadero creador de normas jurídicas, relegando a simple legitimador de decisiones.²⁴⁰

La comisión de régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias se integran con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

- Preparar proyectos de Ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales.
- Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la cámara de diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento.
- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

La comisión del Distrito Federal (ahora ciudad de México) tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la cámara previstas en el apartado a del artículo 122 constitucional.

La comisión de vigilancia de la auditoría superior de la federación realiza las tareas que le marcan la constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

La comisión jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se establecen en la ley reglamentaria del título cuarto de la constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

²⁴⁰ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p.219.

El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura, el secretario general de la cámara informará lo conducente a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

Las de hacienda y crédito público y de presupuesto y cuenta pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

Para la integración de las comisiones, la junta de coordinación política tomará en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones.

Al proponer la integración de las comisiones, la junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.²⁴¹

En caso de que la dimensión de algún grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución.

Los integrantes de la mesa directiva de la cámara no formarán parte de las comisiones.

²⁴¹ Cfr. RCD, Artículos 150 a 214.

Los miembros de las Comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

El coordinador del grupo parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.

Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias.

Las comisiones podrán establecer sub-comisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las sub-comisiones se buscará reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión.

Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del ejecutivo federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la república.

Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe que se establece en el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

Asimismo, las comisiones a que se señalan en el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la comisión de presupuesto y cuenta pública, con base en los informes que rindan el poder ejecutivo federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la CPEUM.

Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones

a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública.²⁴²

Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

- Elaborar su programa anual de trabajo.
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos.
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente.
- Sesionar cuando menos una vez al mes.
- Resolver los asuntos que la mesa directiva de la cámara les turne.
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos.
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el pleno de la cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros.

En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el presidente de la mesa directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la asamblea.

Los proyectos de dictamen de la sección instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

Las posiciones que pueden ocupar nuestras legisladoras y legisladores dentro de las comisiones son las de presidenta o presidente de comisión, secretaria o secretario de comisión e integrantes de comisiones ordinarias o especiales dentro de la cámara baja del congreso de la unión.

²⁴² Cfr. RCD, Artículos 150 a 214.

Por su parte en el reglamento interior de la cámara de diputados en sus artículos 150 a 214, se establecen diversas disposiciones en cuanto a la integración, funcionamiento y reglas de operación de las comisiones en específico.

Por otra parte no está demás el incluir varios de los aspectos o características que compone las comisiones así como el objeto de la creación de las mismas en relación al apoyo que brinda esta forma de organización al desahogo de las funciones encomendadas a nuestros legisladores.

Aspectos que caracterizan a las comisiones:

- Las comisiones constituyen, junto con los bloques partidistas o bancadas, el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas.
- Su forma de trabajo es más ordenada y productiva que la del pleno.²⁴³
- Su constitución introduce racionalidad en la función legislativa a través de la especialización en el conocimiento de los asuntos.
- Permiten la diversificación funcional de las actividades de las asambleas.
- Atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.
- Cuando éstas son estables e independientes son esenciales para el desarrollo de la especialización, profesionalización y acumulación de experiencia entre los legisladores.
- Agilizan el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan cientos de miembros en una cámara que unos pocos, supuestamente más especializados, en los temas concretos que se tratan en cada comisión.
- Existen mayores posibilidades de control del gobierno y de la administración, siempre que la distribución de escaños permita que las minorías puedan ejercer ese derecho.
- Con el sistema de comisiones se produce un menor enfrentamiento entre la mayoría y las minorías, entre el legislativo y el ejecutivo, en razón de un menor distanciamiento fruto de la convivencia, de los posibles consensos, de Los pactos, etc., que necesariamente se producen entre los antagonistas. Este hecho puede llevar a que la oposición ejerza de forma menos eficaz las funciones de control y de fiscalización.
- Las comisiones, a pesar de su apariencia técnica, responden a razones políticas.
- Las comisiones se pueden convertir en feudos de ciertos diputados grupos o partidos.
- La excesiva especialización de las comisiones puede poner trabas al trabajo legislativo antes que dinamizarlo, ya que la mayoría de leyes o asuntos de política pública comparten una serie de aspectos, lo que significa que tiene que ser tratado por muchas comisiones a la vez.
- Sirven como espacio de negociación y de consenso entre distintos grupos políticos.

²⁴³ Cfr. RCD, Artículos 150 – 214.

- Pueden ser un buen espacio para optimizar la representación, permitiendo la aproximación de los ciudadanos con los legisladores en temas de interés mutuo.
- Dan la posibilidad de participar en las decisiones a los partidos minoritarios.
- La creación de comisiones ad - hoc puede ser usado como una manera de generar recursos materiales, humanos y de poder para sus miembros.²⁴⁴

Es de señalar que para algunos autores la clasificación de las comisiones por clases es la siguiente:

- Ordinarias.
- De investigación.
- Especiales.
- Unidas.
- Bicameral para el canal de televisión del congreso.
- Comisión de estudios legislativos de la cámara de senadores.
- Comisiones conjuntas.²⁴⁵

IV.4.8 Sub – Comisiones.

Las comisiones podrán establecer sub-comisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas, buscando en la constitución de las mismas reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión.²⁴⁶

Como señalamos en el párrafo anterior se prevé la existencia de sub - comisiones, señalándose en el mismo reglamento lo siguiente:

Las sub-comisiones son órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de pre dictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones.

Para el desarrollo de sus trabajos las comisiones podrán crear sub-comisiones, las cuales durarán toda la legislatura y funcionarán con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y bajo las siguientes bases:

- I. Constituirse cuando menos con tres integrantes.
- II. La cantidad de sub-comisiones se determinará de acuerdo a las necesidades de cada comisión.
- III. En la integración de las sub-comisiones se procurará reflejar la misma representación plural que exista en el pleno.

²⁴⁴ Cfr. Las Comisiones Legislativas en América Latina: Una Clasificación Institucional y Empírica; Mercedes García Montero Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Francisco Sánchez López, *Institut Für Iberoamérica-Kunde*, WP núm. 212, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona, 2002, pp. 8-9.

²⁴⁵ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., pp.221 - 225.

²⁴⁶ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., p 54.

IV. El presidente de la junta directiva dará seguimiento y apoyo a los trabajos de las sub-comisiones.

La junta directiva designará a los integrantes de las sub-comisiones.

Los coordinadores de las sub-comisiones serán designados por la mayoría simple en reunión de la comisión, dando preferencia a los diputados que tengan mayor experiencia en el tema objeto de la sub-comisión y atendiendo la pluralidad representada en el pleno.

Los integrantes de las sub-comisiones deberán:

- Elaborar un pre dictamen, o en su caso, atender un asunto específico que se le haya turnado.
- Convenir con el presidente de la junta directiva los plazos de las tareas asignadas.
- Determinar el calendario de reuniones.

Los documentos generados por los diputados ponentes de las sub-comisiones tendrán la nominación de pre dictámenes.

El pre dictamen será sometido a la consideración de los integrantes de la subcomisión para su análisis, discusión y en su caso aprobación. Aprobado el pre dictamen, proyecto de resolución o el asunto específico, el presidente de la junta directiva lo hará del conocimiento de sus integrantes y convocará, en los términos de este reglamento, a reunión de la comisión para su discusión.

Cuando la sub-comisión no llegara a un acuerdo o no elabore un pre dictamen o proyecto para ponerlo a consideración de la junta directiva, ésta tendrá que resolver al respecto.²⁴⁷

Las posiciones a ocupar dentro de este rubro son las de integrante de sub-comisiones ya que el instrumento de referencia no realiza ninguna distinción en cuanto a las funciones desempeñados por los legisladores que conformen estos órganos colegiados.

IV.4.9 Los Comités.

Para su organización y funcionamiento, la cámara de diputados también se compone por los comités que son los órganos encargados para auxiliar en las actividades de la cámara, constituidos por disposición del pleno, cuyo objetivo es realizar distintas tareas a las comisiones.²⁴⁸

²⁴⁷ Cfr. RCD, Artículos 152 -154.

²⁴⁸ Cfr. Bernardino Esparza Martínez, Op. Cit., p.54.

Por disposición del pleno de la cámara de diputados se constituyen los comités. Son órganos para auxiliar en las actividades de la cámara y por lo mismo, realizan tareas diferentes a las de las comisiones, tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Los comités se encuentran regulados en la LOCGEUM en su artículo 46, mismo que describe lo siguiente:

Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara o a sus órganos, se formará el comité de información, gestoría y quejas.

Para auxiliar a la junta de coordinación política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un comité de administración. El acuerdo de su creación será propuesto al pleno por la junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del comité, cuya presidencia deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida aquélla.

Para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa, se integrará el comité de decanos que atenderá las solicitudes que le requieran la junta de coordinación política y los órganos legislativos. Este comité estará constituido por los diputados que integren la mesa de decanos, conservando la composición y estructura jerárquica.²⁴⁹

Dentro de las posiciones existentes son las de presidente, secretario, e integrante de comité.

IV.4.10 Grupos de Amistad.

A propuesta de la junta de coordinación política, el pleno propondrá constituir grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.

Los denominados grupos de amistad en la cámara de diputados, en estricto sentido son comisiones especiales que tienen la función, atención y seguimiento a los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

²⁴⁹ Cfr. LOCGEUM, Artículos 39 - 46.

Con ellos se busca enriquecer el conocimiento del derecho y la organización parlamentaria de los representantes populares, a través del intercambio de experiencias con otros países, principalmente con los que nuestro país tienen más intercambio comercial, económico o cultural.²⁵⁰

Dichos grupos son propuestos por la junta de coordinación política y tendrán como duración la legislatura que lo constituyo, pudiendo ser establecidos nuevamente por las subsecuentes. Sin que tengan posiciones específicas, es decir todos son integrantes del grupo de amistad, ya que la ley no prevé una estructura formal, sin descartar que es posible que con fines de coordinación internas se pueda establecer alguna estructura.²⁵¹

IV.4.11 Cámara de Senadores.

IV.4.12 Grupos Parlamentarios.

En la cámara de senadores los grupos parlamentarios cuentan con la misma naturaleza expuesta en el caso de la cámara baja, con ciertas precisiones que se desprende de la lectura en la regulación de los mismos por la LOCGEUM en sus artículos 71 a 79, preceptos legales que establecen lo siguiente:

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la cámara.

Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al secretario general de servicios parlamentarios de los siguientes documentos:

- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes.
- Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas.
- Un ejemplar de los estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

²⁵⁰ Cfr. Fernando Ortiz Arana-Onosandro Trejo Cerda, el Procedimiento Legislativo Federal Mexicano, Porrúa, México 2010, pp. 35- 36.

²⁵¹ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op. Cit., p. 243.

Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. El presidente de la mesa directiva formulará, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del pleno.

El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.²⁵²

El coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participará con voz y voto en la junta de coordinación política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

El coordinador del grupo parlamentario comunicará a la mesa directiva los cambios que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el secretario general de servicios parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus variaciones.

Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

La mesa directiva de la cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la cámara.

Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos estará a cargo del presidente de la cámara. Para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación. En todo caso, el presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.²⁵³

Por otra parte el reglamento interior de la cámara de senadores en sus artículos 25 y 26 se establece:

²⁵² Cfr. LOCGEUM, Artículos 71 - 79.

²⁵³ Cfr. LOCGEUM, Artículos 71 - 79.

Los grupos parlamentarios se constituyen, organizan, adoptan estatutos, acreditan requisitos, cumplen obligaciones y ejercen derechos y prerrogativas, en términos de lo establecido en el capítulo tercero del título tercero de la ley.

Los grupos parlamentarios son autónomos en su organización y funcionamiento internos, conforme a lo dispuesto en este reglamento y en sus respectivos estatutos. Las controversias al interior de los mismos se solucionan con apego a las disposiciones estatutarias relativas; en su caso, los órganos directivos del senado están a lo resuelto.

Como forma de organización de los senadores, los grupos parlamentarios concurren al funcionamiento de la junta, del pleno y de las comisiones y los comités; coadyuvan al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, y las demás actividades específicas del senado, así como a la salvaguarda de la disciplina parlamentaria, de acuerdo a las disposiciones legales y de este reglamento.

Los senadores que al inicio de la legislatura del año de la elección no se integran a un grupo parlamentario deben notificarlo mediante escrito con firma autógrafa dirigido al presidente, por conducto de la secretaría general de servicios parlamentarios.²⁵⁴

IV.4.13 Mesa de Decanos.

Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la cámara habrá una mesa de decanos, formada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.

La mesa de decanos se integra por los senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá a favor de los de mayor edad.

Si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local.

El senador electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente de la mesa de decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si ningún senador tuviere antigüedad parlamentaria la mesa de decanos se formará por orden decreciente de edad.²⁵⁵

²⁵⁴ Cfr. RCS, Artículos 25 - 26.

²⁵⁵ Cfr. LOCG Artículo 60.

Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el secretario general de servicios parlamentarios informará que cuenta con la documentación correspondiente y mencionará por su nombre a quienes corresponda ocupar la mesa de decanos, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presídium.

El presidente de la mesa de decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

- Pase de lista.
- Declaración del quórum.
- Protesta constitucional del presidente de la mesa de decanos.
- Protesta constitucional de los senadores electos.
- Elección de los integrantes de la mesa directiva.
- Declaración de la legal constitución de la cámara.
- Cita para sesión de congreso general.
- Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de congreso general.²⁵⁶

Enseguida, el presidente de la mesa de decanos se pondrá de pie, y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la cámara. A aquél prestará la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido:

“Protesto guardar y hacer guardar la CPEUM y las Leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande.”²⁵⁷

Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara permanecerán de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta siguiente:

“¿Protestáis guardar y hacer guardar la CPEUM y las Leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”. Los Senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido: “¡Sí, protesto!”. El Presidente de la Mesa de Decanos contestará: “Si no lo hicieren así, que la Nación se los demande.”²⁵⁸

²⁵⁶ Cfr. LOCGEUM, Artículo 60.

²⁵⁷ LOCGEUM, Artículo 60, punto 7.

²⁵⁸ LOCGEUM, Artículo 60, punto 8.

Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la mesa directiva de la cámara.

Elegida la mesa directiva, el presidente de la mesa de decanos invitará a los integrantes de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el presídium.

Enseguida, la mesa de decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.

El presidente de la mesa directiva declarará constituida la cámara de senadores, mediante la siguiente fórmula:

“La cámara de senadores del congreso de los estados unidos mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones.”²⁵⁹

Posteriormente se, citará para la sesión de congreso general correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo.

Cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de congreso general.

Los legisladores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la cámara, tendrán que rendir la protesta constitucional ante el presidente de la mesa directiva.

Antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la cámara alta llevara a cabo, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la mesa directiva.²⁶⁰

IV.4.14 Mesa Directiva.

La mesa directiva funge, en cuanto al cargo que a cada cámara encomienda la constitución y la ley, como órgano de representación, ejecución, conducción de los trabajos legislativos y de comunicación con otros poderes, las organizaciones y los ciudadanos. Las actividades que lleva acabo la mesa directiva se dan en el ámbito político legislativo con una especial relevancia en lo que se refiere a la tramitación de las leyes.²⁶¹

En la cámara de senadores, según disposición del artículo 62 de la ley orgánica del congreso, la mesa directiva se compone de un presidente, tres vicepresidentes y

²⁵⁹ LOCGEUM. Artículo 61.

²⁶⁰ Cfr. LOCGEUM. Artículo 61.

²⁶¹ Cfr. Fernando Ortiz Arana-Onosandro Trejo Cerda, el Procedimiento Legislativo Federal Mexicano, Porrúa, México 2010, pp.58-59.

cuatro secretarios electos uno más que en la cámara de diputados, previa integración del quorum, por mayoría absoluta de los senadores presentes, mediante votación por cédula, y dura en su ejercicio un año con posibilidades de reelección.²⁶²

Esta figura de la mesa directiva se encuentra regulada de los artículos 62 al 70 de la ley orgánica del congreso general, articulado que señala lo siguiente:

La mesa directiva de la cámara de senadores se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

La mesa directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la mesa directiva rendirán la protesta correspondiente en los términos que disponga el reglamento.

La elección de la mesa directiva se comunicará a la cámara de diputados, al titular del poder ejecutivo federal, al presidente de la SCJN, a las legislaturas de los estados, a la asamblea legislativa y al jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora ciudad de México).

El presidente de la mesa directiva será suplido en sus ausencias temporales por el vicepresidente que corresponda de acuerdo al orden en que hayan sido electos.

En caso de ausencia de todos los vicepresidentes, el presidente de la mesa directiva podrá designar a alguno de los secretarios para conducir el debate durante las sesiones.

En caso de vacantes de cualquiera de los integrantes de la mesa directiva, se procederá a una nueva elección en los términos del artículo 62 de esta ley; los así electos concluirán el periodo de quien hubiese dejado la vacante.

En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la mesa directiva electa para el año correspondiente.²⁶³

Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de esta ley, del reglamento o por incumplir los acuerdos de la mesa directiva y de la cámara. para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres senadores a favor y tres en contra.

²⁶² Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Poder Legislativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2010, p. 400.

²⁶³ Cfr. LOCGEUM, Artículos 62 -70.

La remoción a que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la mesa directiva, mediante el mecanismo previsto en esta ley.

La mesa directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

- Presidir los debates y votaciones del pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la constitución, a esta ley y al reglamento correspondiente.
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la junta de coordinación política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias.
- Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.
- Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.
- Conducir las relaciones de la cámara de senadores con la otra cámara, los otros poderes de la unión, los poderes de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal (ahora ciudad de México); así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la cámara en eventos de carácter internacional.
- Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
- Presentar al pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la cámara, que le presente la comisión de administración, para su remisión al titular del poder ejecutivo federal a fin de que sea integrado al proyecto de presupuesto de egresos de la federación; así como los presupuestos mensuales de la propia cámara. En los recesos, el presidente de la mesa turnará el presupuesto mensual al presidente de la comisión permanente para los efectos legales conducentes.
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.
- Elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos.

- Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la cámara.²⁶⁴
- Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables.
- Las demás que se deriven de esta ley o del reglamento.

Las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g) y k), serán ejercidas por el presidente de la mesa directiva.

Así como, as facultades que se precisan en los incisos b), h), i) y j), serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la mesa directiva. En caso de empate, el presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.

El presidente de la mesa directiva es el presidente de la cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la cámara de senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

- Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.
- dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la cámara.
- Conducir los debates y aplicar el reglamento correspondiente.
- Firmar, junto con uno de los secretarios de la cámara, y en su caso con el presidente y un secretario de la legisladora, las leyes y decretos que expidan la cámara de senadores o el congreso de la unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la cámara.
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales de la cámara.
- presidir la conducción de las relaciones del senado en los términos que señala el inciso e) del párrafo 1 del artículo anterior; y representarlo en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros poderes de la federación o las autoridades locales del Distrito Federal (ahora ciudad de México), así como en las reuniones de carácter internacional, pudiendo delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la mesa directiva.
- Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra comisión.

²⁶⁴ Cfr. LOGGEUM, Artículos 62 -70.

- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello.
- Solicitar el uso de la fuerza pública en los términos establecidos en esta ley.²⁶⁵
- Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la CPEUM.
- Dirigir las tareas de las secretarías generales, la tesorería, las unidades administrativas y el centro de capacitación y formación permanente del servicio civil de carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. el presidente de la mesa directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecida en el presente inciso, señalando expresamente, e informando al pleno, a cuál de los integrantes de la mesa directiva le corresponde la función delegada.
- Otorgar poderes para actos de administración y para representar a la cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte.
- Solicitar al presidente de la SCJN la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 94 de la CPEUM, y
- Las demás que les confiera esta ley y el reglamento.

El presidente de la cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el reglamento.

Los vicepresidentes asisten al presidente de la cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales.²⁶⁶

Los secretarios de la cámara, con el apoyo de la secretaría general de servicios parlamentarios, asisten al presidente de la cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del pleno y tendrán las siguientes atribuciones:

- Pasar lista de asistencia de los senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional.
- Desahogar los trámites legislativos que les correspondan.
- firmar junto con el presidente, las leyes y decretos expedidos por la cámara, y en su caso por el congreso, así como los demás acuerdos de la propia cámara.
- Expedir las certificaciones que disponga el presidente de la mesa directiva.

²⁶⁵ Cfr. LOCGEUM, Artículos 62 -70.

²⁶⁶ Cfr. LOCGEUM, Artículos 62 -70.

- Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el presidente de la mesa directiva.
- Presentar al pleno en la primera sesión de cada mes, una relación de los asuntos turnados a las comisiones, dando cuenta de los casos que hayan sido o no despachados.
- Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el pleno, y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo.
- Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente. Las actas de cada sesión contendrán el nombre del senador que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior y una relación nominal de los senadores presentes y los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de cuanto se tratare y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra, evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que se trate.
- Leer los documentos listados en el orden del día.
- Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, con la oportunidad debida.
- Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos y asentar los trámites y resoluciones.
- Vigilar la impresión del diario de debates.
- Las demás que les atribuyan esta ley, los ordenamientos relativos a la actividad legislativa o que les confiera el presidente de la cámara.

El pase de lista, la verificación del quórum y las votaciones nominales de leyes o decretos podrán realizarse a través de medios electrónicos.²⁶⁷

Por otra parte el reglamento interior del senado otorga otras facultades y señala ciertas características específicas de los vicepresidentes y secretarios, mismas que se exponen en las siguientes líneas.

La mesa, además de las facultades que le confiere la ley y otros ordenamientos, tiene las siguientes:

- Aprobar, a propuesta de la junta, las comisiones oficiales para atender invitaciones formuladas al senado.
- Integrar el consejo directivo de la gaceta.
- Autorizar el uso del salón de sesiones del pleno y de las demás instalaciones del senado no asignadas a fines específicos, para la realización de actos oficiales y de carácter educativo o cultural.
- Conocer de las faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en que incurran los senadores y participar, en su caso, con los grupos

²⁶⁷ Cfr. LOCGEUM, Artículos 62 - 70.

parlamentarios y en lo procedente con el pleno, en la aplicación de las sanciones correspondientes.

La mesa puede reunirse con la junta de coordinación política, siempre que así lo acuerden los presidentes de ambos órganos directivos.

Este órgano colegiado o su presidente pueden reunirse con las comisiones o comités del senado o sus respectivas juntas directivas, cuando así se requiera.

El presidente, además de las atribuciones previstas en la ley, tiene las siguientes:

- Garantizar los derechos de los senadores y de los grupos parlamentarios.
- Convocar a las sesiones del pleno y de la mesa.
- Acordar el orden de intervención de los vicepresidentes y secretarios en la conducción de las sesiones plenarias, para lo cual procura la equidad en su participación.
- Ordenar la publicación en la gaceta del senado, de los documentos que se refieren en las disposiciones correspondientes de este reglamento.
- Instruir a la secretaría, conforme a sus respectivas competencias, para el cumplimiento de sus funciones.
- Designar las comisiones que ordena el ceremonial.
- Aprobar los recursos necesarios a los senadores que son asignados por la mesa directiva a comisiones oficiales en representación del senado.
- Declarar en el pleno la existencia de quórum o su falta cuando es visible.
- instruir que se compruebe dicha falta en los casos en que lo considera necesario o así se le solicita.
- Realizar las acciones de su competencia en materia de disciplina parlamentaria durante la conducción de las sesiones del pleno.²⁶⁸

Cuando una decisión del presidente es objeto de consulta al pleno, en términos del artículo 68 de la ley, se hace durante la misma sesión en la que haya sido adoptada, mediante una moción de procedimiento.

Dicha consulta procede siempre que no haya mediado votación sobre el mismo asunto.

El trámite y desahogo de la moción de procedimiento se establece en el artículo 111 de este reglamento.

Los secretarios de la mesa, además de las atribuciones previstas en la ley, tienen las siguientes:

- Llevar el control de asistencias y las justificaciones con el auxilio de la secretaría general de servicios parlamentarios.

²⁶⁸ Cfr. LOGGEUM, Artículos 62 -70.

- Supervisar los servicios relacionados con la celebración de las sesiones del pleno.
- Levantar las actas de las reuniones de la mesa, con el auxilio del secretario general de servicios parlamentarios.
- Vigilar la impresión y difusión de la gaceta y del diario de los debates.
- Integrar los libros que contengan los registros cronológicos y textuales de las leyes y decretos que expida el congreso general y de los decretos que emita la propia cámara.
- Las demás que les asigna este reglamento.²⁶⁹

IV.4.15 La Junta de Coordinación Política.

En el senado de la república no se cuenta con un órgano similar a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, debido a que de tales funciones se encarga la junta de coordinación política.

A diferencia de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la cámara de diputados que se reúne cada quince días, la junta en el senado de la república debe hacerlo cada semana, en virtud de lo ordenado por el artículo 83 de la ley del congreso.²⁷⁰

La figura de la junta de coordinación política, cuenta con los mismos orígenes y antecedentes históricos expuestos para la cámara de diputados y se encuentra regulada por los artículos 80 al 84 de la LOCGEUM, articulado que señala lo siguiente:

La junta de coordinación política expresa la pluralidad de la cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la constitución asigna a la cámara.

Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se conformará la junta de coordinación política, la cual se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la junta de coordinación política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura. En su ausencia el coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un senador que lo represente.

²⁶⁹ Cfr. LOCGEUM, Artículos 62 - 70.

²⁷⁰ Cfr. Fernando Ortiz Arana-Onosandro Trejo Cerda, el Procedimiento Legislativo Federal Mexicano, Porrúa, México 2010, p. 62.

La junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la cámara.

Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la junta de coordinación política, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que se comunicará formalmente a la mesa directiva.

Será presidente de la junta de coordinación política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta.

Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta, la presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la cámara. El orden anual para presidir la junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

El presidente de la junta nombrará a un secretario técnico, quien será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la cámara.

La junta de coordinación política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, con el fin de agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar al pleno, por conducto de la mesa directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que signifiquen una posición política de la misma.
- Proponer al pleno, a través de la mesa directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la comisión permanente.²⁷¹
- Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno, y realizar reuniones con la mesa directiva, o con su presidente, para dichos efectos.
- Proponer al presidente de la mesa directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.
- Las demás que se deriven de esta ley y del reglamento.

La junta de coordinación política sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos;

²⁷¹ Cfr. LOGGEUM, Artículos 80 – 84.

a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al presidente del senado.²⁷²

Corresponden al presidente de la junta de coordinación política las siguientes atribuciones:

- Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones.
- Proponer a la junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo.
- Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la junta.
- Representar a la junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia cámara y coordinar sus reuniones.
- Las demás que deriven de esta ley y del reglamento.

Por su parte el reglamento del senado en relación a la junta de coordinación política indica que este órgano expresa la pluralidad del senado y es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el capítulo cuarto del título tercero de la ley.

La junta, con el acuerdo de la mesa y conforme a la disponibilidad presupuestal, cuenta con los apoyos técnicos, administrativos y de personal que requiere para el desempeño de sus funciones.

El presidente de la junta designa al secretario técnico.

Las reuniones de la junta de coordinación política se realizan en privado.

La junta puede celebrar reuniones de trabajo con la mesa y las comisiones o comités del senado, cuando así se requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

Los senadores que no forman parte de la junta y los servidores públicos del senado que son invitados a sus reuniones se ajustan en sus intervenciones a lo establecido por la junta en cada caso.

De las reuniones que realiza la junta, el secretario técnico levanta un acta que es suscrita por sus integrantes.²⁷³

IV.4.16 Las Comisiones.

²⁷² Cfr. LOCGEUM, Artículos 80 – 84.

²⁷³ Cfr. LOCGEUM, Artículos 80 – 84.

En el ánimo de no ser repetitivos, aplica lo comentado respecto a este apartado para la Cámara Baja.

Estas se encuentran reguladas en la LOCGEUM, de acuerdo a los artículos 85 - 105, que exponen lo siguiente:

La Cámara de Senadores contará con el número de Comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las Comisiones Serán:

- Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de Ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.
- Jurisdiccional: interviene en los términos de Ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.
- De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de estudios legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Cuando lo determine la cámara, con apego a la constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la Materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específicos.

Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del congreso de la unión para atender asuntos de interés común.

La comisión de estudios legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.²⁷⁴

Las comisiones ordinarias serán las de:

Las comisiones contarán con un presidente y dos secretarios.

Durante su encargo, el presidente y los vicepresidentes de la cámara, no formarán parte de ninguna comisión ordinaria o especial.

Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. también podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores,

²⁷⁴ Cfr. LOCGEUM, Artículos 85 – 105.

peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros.

Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.

La cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del congreso y los de la propia cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo.²⁷⁵

Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del ejecutivo federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al presidente de la república.

Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la cámara de diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

La comisión de administración presentará a la cámara, por conducto de la mesa directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.

Durante los recesos del congreso, los presupuestos serán presentados a la comisión permanente para el mismo efecto.

²⁷⁵ Cfr. LOCGEUM, Artículos 85 – 105.

De acuerdo con el decreto que crea la medalla de honor Belisario Domínguez del senado de la república y su reglamento, la cámara de senadores celebrará sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponerla al ciudadano que haya sido seleccionado.

A la sesión solemne se invitará al titular del poder ejecutivo federal, al presidente de la SCJN, al presidente de la cámara de diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la mesa directiva determine.²⁷⁶

De acuerdo con el decreto por el que se crea el reconocimiento Elvia Carrillo Puerto, en conmemoración al día internacional de la mujer, que otorga el senado, se deberá cumplir lo siguiente:

El senado de la república celebrará sesión solemne en el mes de marzo de cada año, para hacer entrega del reconocimiento Elvia Carrillo Puerto a la mujer que haya sido acreedora al mismo por su destacada labor en el reconocimiento, defensa, protección, ejercicio e investigación de los derechos humanos de las mujeres y de la igualdad de género en nuestro país.

A la sesión solemne se invitará a las y los titulares del poder ejecutivo federal, la SCJN, la cámara de diputados, titulares de los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción, defensa e investigación de los derechos humanos de las mujeres, así como de las universidades e instituciones educativas del país.

La comisión jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la LFRSP; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

La comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de esta ley, y aquellas que se refieren al protocolo.

El reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas.

²⁷⁶ Cfr. LOCGEUM, Artículos 85 -105.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

Para la integración de las comisiones, la junta de coordinación política tomará en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.²⁷⁷

Al plantear la integración de las comisiones, la junta de coordinación política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el pleno.

A propuesta de la junta de coordinación política, el pleno podrá constituir grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el presidente de la comisión correspondiente.

Los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la cámara, o para sustituirlos provisionalmente por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la junta de coordinación política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la mesa directiva, al pleno de la cámara.

Durante los recesos, el presidente de la cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la junta.

Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la secretaría general de servicios parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un secretario técnico.

²⁷⁷ Cfr. LOGGEUM, Artículos 85- 105.

No habrá retribución extraordinaria alguna por las tareas que los senadores realicen como integrantes de las comisiones.²⁷⁸

Cabe señalar que el reglamento del senado establece disposiciones aplicables directamente a las comisiones en relación, a su integración, funcionamiento, facultades, entre otros en los artículos 113 a 159.

Como un complemento adicional a la información referida me permito la tipología existen de las comisiones en general para nuestro poder legislativo nacional así como para América Latina clasificando los siguientes puntos:

En cuanto a sus funciones, contamos con comisiones:

- Permanentes.
- Especiales Ad hoc.
- Generales.
- De investigación.
- Bicamerales.
- Subcomisiones.

En cuanto a su creación:

- Por ley.
- Por acuerdo del pleno.
- Permanencia.
- Permanentes.
- Transitorias, Especiales o ad hoc.

En cuanto a su Materia:

- Administrativas.
- De gobierno cameral.
- De funcionamiento interno.
- De estudio y consulta.
- De investigación.
- Jurisdiccionales.

En cuanto a su número de integrantes:

- Determinado.
- Determinable.
- Indeterminado.²⁷⁹

²⁷⁸ Cfr. LOCGEUM, Artículos 85 -105.

²⁷⁹ Cfr. Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica; Mercedes García Montero Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal,

En cuanto a su Práctica:

- Técnicas. (Permanentes o Especiales).
- Políticas.
- De Investigación.
- De Reglamento.
- De Peticiones.²⁸⁰

IV.4.17 Comités.

Por su parte no pasa desapercibido que también se encuentran previstos los comités mismos que tendrán el mismo tratamiento que las comisiones.

Son órganos para auxiliar en actividades de la cámara que se constituyen por disposición del pleno para realizar tareas diferentes a las de las comisiones.²⁸¹

Entendiéndose por estos lo establecido en los artículos 155 y 156 del citado reglamento, que establecen lo siguiente:

Los comités son órganos auxiliares creados por el pleno para coadyuvar al funcionamiento interno del senado.

Para el desarrollo de las funciones a su cargo, distintas a las de las comisiones, los comités tienen las siguientes atribuciones:

- Definen políticas y programas generales de trabajo.
- Proponen normas y directrices.
- Controlan y evalúan.

Las disposiciones establecidas en la ley y este reglamento para las comisiones, en lo que se refiere a creación, integración, funcionamiento y participación de sus integrantes son aplicables, en lo procedente, a los comités.²⁸²

Las posiciones que pueden ocupar cualquier legislador dentro de los comités son las de presidente, secretario y/o integrante del mismo.

IV.4.18 Comisiones del Congreso De La Unión.

Francisco Sánchez López, *institut für iberoamérica-kunde*, wp núm. 212, *institut de ciències polítiques i socials*, Barcelona, 2002, p. 12.

²⁸⁰ Cfr. Cfr. Ibíd., p. 12.

²⁸¹ Cfr. David Alberto Jaimes Delgado, Op. Cit., p. 55.

²⁸² Cfr. RCS, Artículos 155 - 156.

Las siguientes comisiones se integran tanto por legisladores de la cámara baja, como por legisladores de la cámara alta.

Se pueden considerar como comisiones del congreso de la unión las comisiones bicamerales integradas por miembros de una y de otra cámara, como la comisión permanente, la comisión bicamaral del canal de la televisión del congreso de la unión y la comisión bicamaral del sistema de bibliotecas del congreso; además de las anteriores, el RPGICGEUM previene la integración de comisiones de cortesía para ciertos casos específicos.

IV.4.19 Comisión Permanente.

La comisión permanente es un órgano que pertenece al congreso de la unión cuya función es suplirlo o alguna de sus cámaras durante sus recesos. Dicho Órgano realiza diversas actividades, por ejemplo, administrativas, de control, presupuestarias, con excepción en algunos caso de la función legislativa.

Sus orígenes históricos se encuentran en el reino de Aragón durante el siglo XIII, ya que cuando no sesionaban las cortes de Aragón, existía una comisión integrada por ocho miembros.²⁸³

La más importante es la comisión permanente, prevista en el artículo 78 constitucional para sustituir en algunas de sus atribuciones al congreso de la unión o a sus cámaras durante sus recesos.

Durante los recesos del congreso de la unión habrá una comisión permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta constitución, tendrá las siguientes:

- Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV.
- Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la república.
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del congreso de la unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el ejecutivo y proposiciones dirigidas a las

²⁸³ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., p. 180.

cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

- Acordar por sí o a propuesta del ejecutivo, la convocatoria del congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.
- La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. cuando la convocatoria sea al congreso general para que se erija en colegio electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría.
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la república, que le someta el titular del ejecutivo federal.
- Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la república.
- Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.²⁸⁴
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.
- Este artículo contiene la regulación orgánica y competencial de la comisión permanente del congreso de la unión dicha comisión tiene su origen remoto en la figura de la diputación permanente que ya estaba prevista por la constitución de cadis de 1812.²⁸⁵

La comisión permanente es un órgano del congreso de la unión que entra en funcionamiento cuando las cámaras están fuera de sus periodos ordinarios de sesiones. No tiene funciones legislativas, sino que su competencia fundamental se reduce a cuestiones administrativas, de trámite y de nombramiento o ratificación de funcionarios públicos.

IV.4.20 La Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso.

En nuestro país, la presencia de los medios de comunicación está garantizada constitucionalmente en el artículo 6, ultima parte al señalar de manera textual que:

“El derecho a la información será garantizado por el estado”.

Lo anterior con relación a la LFTAIPG, de 2002, así como a la LFRT de 1970.

Dicho canal tienen por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las actividades de las cámaras del congreso de la

²⁸⁴ Cfr. CPEUM, Artículo 78.

²⁸⁵ Cfr. CPEUM, Artículo 78.

unión y de la comisión permanente así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.²⁸⁶

La LOCG dispone en su título quinto que el congreso cuente con un canal de televisión que le asigne la autoridad competente, cuyo objeto consistirá en difundir la actividad legislativa y parlamentaria de las cámaras del congreso y de la comisión permanente; y cuya conducción se encomienda a la comisión bicameral del canal de televisión del congreso de la unión compuesta por tres diputados y tres senadores elegidos por el pleno de cada cámara a propuesta de sus respectivas juntas de coordinación política.

La organización y el funcionamiento del canal deben sujetarse a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas emitida al efecto por el congreso de la unión, así como a los programas de trabajo aprobados por la comisión bicameral del canal.²⁸⁷

El congreso de la unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la constitución y esta ley les encomiendan.

El congreso de la unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el canal de televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

Para la conducción de las actividades que desarrolla el canal, se constituye la comisión bicameral del canal de televisión del congreso de la unión.

La comisión estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el pleno de cada cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras.

La comisión informará al inicio de cada periodo ordinario de sesiones en cada cámara, a través de las respectivas mesas directivas, sobre el desarrollo de las actividades del canal.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas cámaras podrán solicitar al responsable del canal copia de los videos grabaciones transmitidas a través del mismo.

La organización y funcionamiento del canal se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el congreso de la

²⁸⁶ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., p. 194 - 197.

²⁸⁷ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op. Cit., pp. 407 – 408.

unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la comisión bicamaral.²⁸⁸

IV.4.21 La Comisión Bicamaral Del Sistema De Bibliotecas del Congreso.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 134, el cual analizaremos a más adelante la comisión bicamaral del sistema de bibliotecas el congreso se integra con tres diputados y tres senadores electos por el pleno de sus respectivas cámaras, y tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos integrantes del congreso de la unión para integrar un eficiente sistema de bibliotecas en aras especialmente, de la investigación y estudio de las actividades legislativa y parlamentaria a efecto de lograr su perfeccionamiento.²⁸⁹

Se encuentra regulada en la LOCG en el artículo 134, que contiene lo siguiente:

El congreso de la unión tendrá un sistema de bibliotecas que estará a cargo de las cámaras de diputados y de senadores.

Las cámaras conformarán, mantendrán y acrecentarán los acervos bibliográfico y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias cámaras, sus comisiones y de los legisladores. Esos acervos tendrán carácter público.²⁹⁰

La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada cámara, conforme a los títulos segundo y tercero de esta ley, y a través de una comisión bicamaral del sistema de bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el pleno de cada cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras.²⁹¹

IV.4.22 Comisiones de Cortesía.

No hay que dejar de lado las llamadas comisiones de cortesía, mismas que se desarrollan en el ámbito del congreso de la unión, en sus dos cámaras, integrándose de conformidad con lo previsto en el RPGICGEUM, según lo establecido en los artículos 52, 191, 193 y 196.²⁹²

Señalando básicamente que si un miembro de alguna de las cámaras se enfermase de gravedad, el presidente respectivo nombrará una comisión de dos individuos que

²⁸⁸ Cfr. LOCGEUM, Artículo 130 – 132.

²⁸⁹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Op.Cit., p. 408.

²⁹¹ Cfr. LOCGEUM, Artículo 134.

²⁹² Cfr. RPGICGEUM, Artículos 52, 191, 193 y 196.

lo visite cuantas veces crea oportuno y dé cuenta de su estado. En caso de que el enfermo falleciese, se imprimirán y distribuirán esquelas a nombre del presidente de la cámara y se nombrará una comisión de seis individuos para que asista a sus funerales, siempre que estos se verifiquen en el lugar de la residencia del congreso.

Si el diputado o senador falleciere en un lugar fuera de la capital, el presidente de la cámara suplicará a alguna autoridad del lugar, que asista a los funerales o designe representante que lo haga. En los recesos del congreso corresponde a la comisión permanente cumplir con todo lo anterior.

Los gastos de funerales serán cubiertos por el tesorero de la cámara, de acuerdo con lo que establece el artículo 204 de este reglamento.

Siempre que pase una comisión de una a la otra cámara, en ésta se nombrará otra comisión, compuesta de seis individuos que acompañará a la primera a su entrada y salida hasta la puerta exterior del salón.²⁹³

A los diputados y senadores que se presenten a protestar después de abiertas las sesiones, saldrán a recibirlos hasta la puerta interior del salón dos individuos de su respectiva cámara, incluso un secretario.

Cuando algún funcionario, representante diplomático o personaje de relieve se presente en la cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de los diputados o senadores, o bien en el estrado que ocupa la presidencia.

Para legisladores de la cámara baja como de la cámara alta, estos pueden desempeñarse como integrantes de comisiones bicamerales como son la permanente, canal del congreso, sistema de bibliotecas y de cortesía.²⁹⁴

Se señala de manera puntual que nuestras legisladoras y legisladores federales, pueden formar parte de cualquiera de los órganos legislativos, que analizamos y enumeramos a continuación:

- Mesa directiva.
- Junta coordinación política.
- Comisiones.
- Subcomisiones.
- Comités.
- Grupos de amistad.
- Comisiones de cortesía.

²⁹³ Cfr. LOCGEUM, Artículo 134.

²⁹⁴ Cfr. RPGICGEUM, Artículos 52, 191, 193 y 196.

Asumiendo posiciones diversas integrando cada una de las figuras analizadas anteriormente.

En el desempeño de las funciones propias de los mismos, formando parte o estando al frente de cualquiera de las figuras enumeradas, estos contarán con las facultades y funciones propias de los encargos marcadas para cada una de las instituciones de análisis.

Estando obligados a respetar la LFRASP, en el desempeño y ejercicio de dichas facultades y funciones; así como a las responsabilidades administrativas, penales, políticas, y de cualquier índole que pudieran derivarse de dicho ejercicio.

Por lo anterior es la importancia de conocer, analizar y entender el funcionamiento e integración de cada una de las figuras referidas, así como las posiciones en las que pueden desempeñarse o formar parte nuestras y nuestros legisladores federales.

Siendo esta la manera más idónea de comprender sus funciones y responsabilidades; dentro de sus distintas y diversas funciones que pueden llegar a desempeñar como legisladores; y de esta manera tener un comparativo de lo que deben o no hacer, para los fines que persigue el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus obligaciones; evaluando de manera objetiva su desempeño y estando en una posición real de sancionar un posible incumplimiento a sus obligaciones como servidores públicos.

A continuación entraremos al análisis de las obligaciones de nuestras y nuestros legisladores federales.

Capítulo V.

V. Las Obligaciones y Responsabilidades del Legislador de la República.

V.5.0 Obligaciones que rigen el actuar del Legislador de la República.

Es importante el señalar como punto de referencia y un ejemplo práctico y aplicable al caso el contenido del informe *Nolan*, fruto de la petición del primer Ministro Británico para el establecimiento de unas normas de conducta en la vida pública.

En efecto a finales de 1995 se constituyó un comité de expertos para proponer dichas normas referidas a la actividad parlamentaria y administrativa; el primer informe desprende las siguientes recomendaciones sobre los principios que han de inspirar la actuación de políticos y servidores públicos.

- Desinterés.
- Integridad.

- Objetividad.
- Transparencia.
- Honestidad.
- Liderazgo.

Efectivamente, baste recordar el sistema de obligaciones del personal y autoridades al servicio de la administración establecido en nuestro ordenamiento:

- Obligaciones vinculadas al deber de lealtad constitucional.
- Obligaciones inherentes al desempeño de la función.
- Obligaciones vinculadas a la eficiencia administrativa.
- Obligaciones en relación a los ciudadanos.

Cuadro de compromisos leales cuyo cumplimiento hacen restar hasta su práctica desaparición los argumentos sobre la necesidad de códigos éticos o de conducta específicos.²⁹⁵

Como todos sabemos existen obligaciones para todos los servidores públicos de la federación, incluyendo a nuestros señores legisladores, ya sean de la cámara baja o cámara alta del honorable congreso de la unión.

Como hemos analizado anteriormente el legislador de la república tienen un status, o naturaleza distinta a otros servidores públicos, más sin embargo como lo hemos analizado no se extenúan de tener obligaciones y de ser sujeto de responsabilidades en caso de incumplimiento de las mismas.

Lo anterior encuentra su sustento constitucional en el título cuarto de nuestra Carta Magna, en donde se establecen las responsabilidades de los servidores públicos.

En donde se definen quienes son servidores públicos para efectos de responsabilidades, señalando a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal; del poder judicial del Distrito Federal (ahora ciudad de México), los funcionarios empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el congreso de la unión, en la asamblea legislativa del Distrito Federal (ahora ciudad de México) o en la administración pública federal o en el Distrito Federal (ahora ciudad de México), así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, según lo establece nuestra Carta Magna en su artículo 108 constitucional.

Con este artículo da inicio el título cuarto de la constitución, dedicado a regular los temas de las responsabilidades de los servidores públicos y la responsabilidad

²⁹⁵ Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Análisis Jurídico Económico y Político de la Corrupción, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México 2005, pp. 20-22.

patrimonial del estado. Se trata de dos temas esenciales en la arquitectura de cualquier estado constitucional.

Que los funcionarios sean responsables por sus acciones y omisiones es un requisito fundamental para que se pueda hablar de control del poder, que es una de las premisas lógicas, históricas e institucionales de la forma del estado basada en la existencia de una constitución.

Por su parte el artículo 109, constitucional establece que el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.²⁹⁶
- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.²⁹⁷

Por lo que tenemos claro que legisladores y legisladoras de ambas cámaras son servidores públicos y por lo tanto serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Nuestra Carta Magna también establece que las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y Comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

La ley vigente para los servidores públicos de la federación es la LFRASP, misma a la que son sujetos nuestros señores legisladores.

²⁹⁶ Cfr. CPEUM, Artículo 110.

²⁹⁷ Cfr. CPEUM, Artículo 109.

La LFRASP tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la CPEUM, en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.
- Las obligaciones en el servicio público.
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Establece que son sujetos de dicho ordenamiento, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.²⁹⁸

Así como que en el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la LRASP:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del congreso de la Unión.
- La SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal.
- La Secretaría de la Función Pública.
- El Tribunal de Justicia Administrativa.
- Los Tribunales de Trabajo y Agrarios.
- El Instituto Federal Electoral.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El Banco de México.
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3, turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Establece las obligaciones para todos los servidores públicos sujetos de la LFRASP; que como ya vimos se incluyen a los legisladores federales de ambas cámaras.²⁹⁹

²⁹⁸ Cfr. LFRASP, Artículo 1 y 2.

²⁹⁹ Cfr. LFRASP, Artículos 3, 6, 7 y 8.

Me parece importante el mencionar que estas obligaciones que a continuación analizaremos y que se impone para su ejercicio y cumplimiento a los diputados y senadores van estrechamente relacionadas con la ética y la moral en el desempeño de su función y en su ejercicio como legisladores federales, por lo cual me permito realizar de manera literal la siguiente cita textual de José Antonio Dacal Alonso, en relación a la ética y moral:

“Se refiere a los principios, normas, supuestos, facultades volitivas y racionales, así como de las virtudes o vicios que derivan de seguir o no determinadas conductas que se consideran encomiables o por el contrario vituperables.”³⁰⁰

Por otra parte y en una concepción más sencilla la ética y la moral, se entiende bajo el contexto de la ausencia de más que del reconocimiento de una conducta constante.

La palabra ética proviene de una raíz griega con dos acepciones de la misma:

I.- Una primera *éthos*, que significa “costumbre o hábito”; o bien “residencia morada”.

II.- y una segunda con el mismo término *éthos* la cual es más socorrida en filosofía y que significa de manera literal “modo de ser o carácter”.

Esto permanentemente, podría generar una confusión de términos, por lo que procederemos a explicar la distinción formal entre una y otra.

Si bien es cierto que esta puede ser usada en forma indistinta como costumbre o hábito” o residencia, morada” esto es más aplicado a la palabra moral [mores, Moris-costumbre, en latín], ya que los griegos y posteriormente los romanos por asimilación, relacionaban a la moral como a la repetición continua de hábitos, siendo los buenos hábitos los que llevan a la virtud, mientras que la repetición de los malos hábitos a los vicios.³⁰¹

En sí misma, la palabra moral, también presenta dos características que debemos realizar:

“I.- Como sustantivo: Son aquellas doctrinas respecto al bien, que se fundamentan en determinadas creencias religiosas, personales, culturales, teniendo por tal razón un valor subjetivo.”

³⁰⁰ José Antonio Dacal Alonso, *Ética y Política*, Editorial Porrúa, México 2012, p. 116.

³⁰¹ Cfr. Gerardo González Urbieto, *Ética Profesional*, Primera Edición, Editorial Bosch, México 2016, pp. 24-25.

*II.- Como adjetivo: Se dice que algo es moral, cuando se refiere a cuestiones de principios de valor, del bien y más ampliamente relacionados al deber ser. [Deontología].*³⁰²

Imponiendo en su artículo 8, las siguientes obligaciones [mismas que se señalan de manera literal], ha todo servidor público federal:

- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. (Fracción I).
- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos. (Fracción II).
- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos. (Fracción III).³⁰³
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública Federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes. (Fracción IV).
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. (Fracción V).
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste. (Fracción VI).
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado. (Fracción VII).
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida. (Fracción VIII).
- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o Comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones. (Fracción IX).
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad

³⁰² Gerardo González Urbieta, *Ética Profesional*, Primera Edición, Editorial Bosch, México 2016, pp. 24-25.

³⁰³ Cfr. LFRASP, Artículo 8.

competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. (Fracción X).

- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos. (Fracción XI).³⁰⁴
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley; Los servidores públicos de las instituciones de educación, los Centros y las entidades de la Administración Pública Federal a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación podrán realizar actividades de vinculación con los sectores público, privado y social, y recibir beneficios. Dichas actividades serán, además de las previstas en el citado artículo, la participación de investigación científica y desarrollo tecnológico con terceros; transferencia de conocimiento; licenciamientos; participación como socios accionistas de empresas privadas de base tecnológica o como colaboradores o beneficiarios en actividades con fines de lucro derivadas de cualquier figura de propiedad intelectual perteneciente a la propia institución, centro o entidad, según corresponda. Dichos servidores públicos incurrirán en conflicto de intereses cuando obtengan beneficios por utilidades, regalías o por cualquier otro concepto en contravención a las disposiciones aplicables en la Institución. (Fracción XII).

³⁰⁴ LFRASP, Artículo 8.

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI. (Fracción XIII).
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI. (Fracción XIV).
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley. (Fracción XV).
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos. (Fracción XVI).
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.³⁰⁵(Fracción XVII).
- Denunciar por escrito ante la secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables. (Fracción XVIII).
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. en el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado. (Fracción XIX).
- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el apartado b, del artículo 102 de la CPEUM y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Fracción XIX-A).
- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la CPEUM. (Fracción XIX-B).

³⁰⁵ LFRASP, Artículo 8.

- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales. (XIX-C).
- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. (XIX-D).
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. (Fracción XX).
- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten. (Fracción XXI).
- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI.³⁰⁶(Fracción XXII).
- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción xi, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión. (Fracción XXIII).
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. (Fracción XXVI).

Como sabemos el incumplimiento de lo establecido en este artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.³⁰⁷

³⁰⁶ LFRASP, Artículo 8.

³⁰⁷ LFRASP, Artículo 8.

Para el caso de la cámara de diputados y cámara de senadores, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la LFRASP, mismas a las que hicimos referencia anteriormente en el cuerpo del presente.

Estas obligaciones van relacionadas directamente con la ética, y se considera importante el puntualizar un análisis sobre la concepción de la misma y la relación directa de esta con el servicio público.

Dejando claro que tanto las legisladoras y legisladores de ambas cámaras del congreso de la unión son sujetos de la ley, y pueden ser sancionados administrativamente por su incumplimiento.

Como punto final a esta serie de obligaciones impuestas a todo diputado o senador integrantes del congreso de la unión, cabe bien el señalar algunas precisiones al respecto, por los grandes exponentes en materia, y generadores de algunas tesis de ética y moral.

La tesis de Kelsen sobre ética y su concepto fundamental de bien moral, expone lo siguiente:

*“Cuando una norma estatuye una determinada conducta como debida, la conducta fáctica puede corresponder a la norma o contradecirla. Corresponde a la norma cuando es tal como debe ser conforme a ella y la contradice cuando no es tal como debe ser conforme a la norma, porque es lo opuesto de una conducta que corresponde a la norma. El juicio de que una conducta fáctica es tal como debe ser conforme a la norma, porque es lo opuesto de una conducta que corresponde a la norma. El juicio de que una conducta fáctica es tal como debe ser conforme a una norma objetivamente valida es un juicio de valor y específicamente uno juicio de valor positivo, significa que la conducta fáctica es buena. El juicio de que una conducta fáctica es tal como debe ser conforme a una norma valida, porque es lo opuesto de una conducta que corresponde a una norma, es un juicio de valor negativo. Significa que la conducta fáctica es “malvada”, “mala”.”*³⁰⁸

Consecuentemente todo juicio de valor positivo o negativo, tienen los siguientes supuestos necesarios para su construcción:

- La existencia de una norma que establece como debida una cierta conducta.
- Un juicio descriptivo de una conducta fáctica, con la especificación de si cumple con los parámetros establecidos con el contenido de la norma.

³⁰⁸ Tomado de Ulises Schmill Ordoñez, Los Lenguajes de la Jurisprudencia, La Sociología y La Ética, Editorial Tirant de Blanch, Valencia 2016, p.102

- Un juicio sobre la concordancia o discrepancia de la conducta fáctica así descrita con el contenido de la norma.³⁰⁹

El propio Kelsen ha caracterizado la estructura de la ética, dividiéndolas en ética empírica [tienen como función la descripción sistemática de cualquier sistema moral empírico] y ética general [proporciona a la anterior los conceptos centrales para que pueda realizar su función descriptiva].

La teoría de Hobbes, en su libro *Leviatán* es un ensayo de ética particular en la que Hobbes intenta fundamentar conceptualmente la validez y generación de la creación del estado y sus normas constructivas. Por tanto aunque parezca extraño, es una fundamentación ética de un orden jurídico.³¹⁰

Bobbio, resume de la siguiente manera el pensamiento de Hobbes:

*“La razón prescribe al hombre que busque la paz. Pero para conseguir la paz es necesario que las reglas que tienen previstas las diversas acciones que llevan este fin sean respetadas por todos, o al menos por la mayoría. Lo que no se da en el estado de naturaleza por una razón fundamental: si alguien viola una de estas leyes, no hay nadie que tenga la fuerza suficiente como para obligarlo a respetarla. De lo que sigue que el único camino para hacer eficaces las leyes naturales es decir, para que el hombre actúe de acuerdo a la razón y no según la pasión, es la institución de un poder irresistible que convierta en desventajosa cualquier acción contraria. Este poder irresistible es el estado. Para conseguir el bien supremo de la paz hay, pues, que salir del estado de naturaleza y constituir la sociedad civil.”*³¹¹

Que se apoya por la llamada por Weber ética de la Responsabilidad que señala:

Actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los distintos fines en tres sí.

Weber contrapone tajantemente esta ética de la responsabilidad con la ética de la convicción [esta ni siquiera se pregunta por las consecuencias]; Cada una de las dos éticas se ajustan a dos máximas fundamentales que generan una “diferencia abismal”, al obrar según una o según la otra. Según lo expuesto a continuación:³¹²

³⁰⁹ Ulises Schmüll Ordoñez, *Los Lenguajes de la Jurisprudencia, La Sociología y La Ética*, editorial Tirant de Blanch, Valencia 2016, p.103

³¹⁰ Cfr. Ulises Schmüll Ordoñez, *Los Lenguajes de la Jurisprudencia, la Sociología y la Ética*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp.94.

³¹¹ Thomas Hobbes, tomado de Ulises Schmüll Ordoñez, *Los Lenguajes de la Jurisprudencia, la Sociología y la Ética*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 96 -97.

³¹² Ulises Schmüll Ordoñez, *Los Lenguajes de la Jurisprudencia, la Sociología y la Ética*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 110-111.

“Obrar según la máxima de la ética de la convicción, tal como lo que ordena el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de dios o según la ética de la responsabilidad como la que ordena tener en cuenta las consecuencias de la propia acción.”³¹³

Máxima de la ética de la convicción:

“Obra o condúctete conforme lo previenen la norma fundamental de tu sistema ético, con sus normas deducidas, sin tomar en consideración las consecuencias previsibles de tu conducta.”³¹⁴

Máxima de la ética de la responsabilidad:

“Obra o condúctete de manera tal que tomes en cuenta siempre las consecuencias de tu conducta, independientemente de cual sea esta en particular.”³¹⁵

Debemos observar que en la caracterización de Weber de la ética de la convicción, como sociólogo, siempre tienen que referirse a las consecuencias de la conducta ordenada moralmente.

“Cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a la ética de la convicción son malas, quien la ejecuto no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo o a la estupidez de los hombres, o a la voluntad de dios que lo quiso así.”³¹⁶

En ambos caso en caso de incumplimiento a las obligaciones previstas, existirá la posibilidad de una sanción administrativa.

Es importante en este caso en específico, es decir en cuanto a las responsabilidades del legislador de la republica ya sean diputadas o diputados o senadoras o senadores , que para poder precisar con objetividad su distinción sobre los demás servidores públicos es importante abordar a su estatus y funciones tal y como lo abordaremos a continuación, para de esa manera entender su verdadera naturaleza como servidores públicos y miembros del estado así como a las funciones que desempeña sin dejar de lado los cargo que o comisiones que pueden desempeñar dentro de su gestión como legisladores a lo largo de las legislaturas, una para los legisladores de la cámara baja y dos para los de la cámara alta.

³¹³ Weber , tomado de Ulises Schmill Ordoñez, Los Lenguajes de la Jurisprudencia, la Sociología y la Ética, tomado de Ulises Schmill Ordoñez, Los Lenguajes de la Jurisprudencia , la Sociología y la Ética, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 96 -97.

³¹⁴ Cfr. Ulises Schmill Ordoñez, Los Lenguajes de la Jurisprudencia, la Sociología y la Ética, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp.96 -97.

³¹⁵ Cfr. Ibíd., pp.96 -97.

³¹⁶ Weber, tomado de Ulises Schmill Ordoñez, Los Lenguajes de la Jurisprudencia, la Sociología y la Ética, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp.96 -97.

V.5.1 Cámara de Diputados.

Entrando al análisis correspondiente de las obligaciones en específico para diputado, establecidas en otros ordenamientos jurídicos adicionales a los analizados anteriormente.

El reglamento de la cámara de diputados, tal y como lo vimos anteriormente impone a los legisladores de la cámara baja las siguientes obligaciones, adicionales a las establecidas dentro de la ley federal de responsabilidades administrativas y cualquier otro ordenamiento vigente; en este caso me permito transcribirlas nuevamente:

- Rendir protesta y tomar posesión de su cargo.
- Asistir puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones, del pleno, de los órganos directivos y de las comisiones o comités a los que pertenezca.
- Acatar los acuerdos del pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités.
- Dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados, diputadas e invitados, con apego a la normatividad parlamentaria.
- Participar en todas las actividades inherentes a su cargo, dentro y fuera del Recinto, con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura.
- Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos.
- Abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados.
- Guardar reserva de todo lo que se trate y resuelva en las sesiones secretas, así como de la información a la que tenga acceso y que, conforme a lo dispuesto por las Leyes respectivas, sea reservada o confidencial.
- Tratar con respeto y profesionalismo al personal que preste sus servicios a la Cámara, en apego a las condiciones de trabajo.
- Ejercer el voto, salvo que exista excusa.
- Evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario o patrón, en juicios de cualquier índole, en los que el patrimonio del estado esté en riesgo;
- presentar la declaración de situación patrimonial y de modificación a la misma, con oportunidad y veracidad.³¹⁷
- Renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie para:
 - Sí, su cónyuge, concubina o concubino.
 - Parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado.
 - Terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios.
 - Socios o empresas de las que el diputado o diputada formen o hayan formado parte.

³¹⁷ Cfr. RCD, Artículos 7 – 8.

- Adecuar todas sus conductas a los ordenamientos respectivos y evitar que los recursos económicos, humanos, materiales y telemáticos, de que disponga para el ejercicio de su cargo, se destinen a otros fines.
- Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo.
- Presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la conferencia, para su publicación en la gaceta.
- Permitir la libre discusión y decisión parlamentaria en las sesiones, así como en las reuniones.
- Retirar cualquier expresión material que haya utilizado para su intervención en el pleno, una vez que ésta haya concluido.
- Acatar las sanciones que establece este reglamento y otros ordenamientos aplicables.
- Las demás previstas en este reglamento.³¹⁸

Para los efectos del punto VI, en cuanto a la obligación de dirigirse con respeto hacia los demás diputados y personas con las que tenga relación con motivo de su encargo la mesa directiva deberá llevar y mantener actualizado un registro de los asuntos que estará vigente durante toda la legislatura.³¹⁹

Por su parte el artículo 265 del RCD establece lo siguiente:

- Los diputados, así como el personal de apoyo de la cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.
- Los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo, en especie, o cualquier otro tipo de beneficio de cualquier naturaleza por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la cámara de diputados.
- Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.³²⁰

La anterior enumeración y descripción detallada de las obligaciones de los diputados federales, obedece a la necesidad que existe de dejar en claro que dentro de la naturaleza del legislador integrante de la cámara baja, es la que los mismos cuentan con obligaciones, derechos y prerrogativas, obligaciones que de no cumplir, pueden originar una responsabilidad disciplinaria, penal, civil, laboral, política o administrativa, en relación con las obligaciones que este tiene como servidor público

³¹⁸ Cfr. RCD, Artículos 7 – 8.

³¹⁹ Cfr. RCD, Artículo 8.

³²⁰ Cfr. RCD, Artículo 265.

federal impuestas por los diversos ordenamientos legales vigentes y el artículo 8 de la LFRASP.

V.5.2 Cámara de Senadores.

Por lo que hace a las obligaciones de las senadoras y senadores de la república, tal y como hemos visto en el cuerpo del presente adicionalmente a las contenidas en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos el reglamento de esa cámara alta establece las siguientes:

Por lo cual es de menester interés dejar claro que existen obligaciones estrictas y establecidas de manera clara y precisa para este servidor público federal, y que su naturaleza le impone el cumplimiento de las mismas, así como sanciones en caso de incumplir las mismas, tema que abordaremos más adelante dentro del desarrollo del presente, con excepción de la segunda y séptima de las referidas en las obligaciones anteriores.

- Desempeñar el cargo con apego a la constitución, la ley, este reglamento y demás disposiciones aplicables y participar en todas las actividades inherentes al mismo, con la dignidad y responsabilidad que corresponden a su investidura.
- Desempeñar las funciones y realizar las actividades para las cuales son designados o electos por los órganos del senado.
- Cuidar que los recursos de que disponen para el ejercicio de su cargo se destinen a los fines para los que son asignados.
- Conducirse con respeto con los demás legisladores, así como con el personal que presta sus servicios al senado y con las personas que participan o concurren a las sesiones y reuniones de los órganos del congreso de la unión.
- Informar al órgano camaral que corresponda de los asuntos competencia del senado en los que tengan interés económico o beneficio personal y excusarse de participar en las gestiones, los trámites y los procedimientos relativos.
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas.
- Abstenerse de revelar cualquier información reservada o confidencial a la que tengan acceso en el desempeño de sus funciones, conforme a lo dispuesto por las normas en materias de transparencia y acceso a la información pública así como de seguridad nacional. El o los senadores que incumplan con esta obligación serán responsables en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de este reglamento.³²¹
- Las demás que establecen la constitución y las leyes.

³²¹ Cfr. RCS, Artículo 18- 19.

La anterior enumeración y descripción detallada de las obligaciones de los senadores, obedece a la necesidad que existe de dejar en claro que dentro de la naturaleza del legislador integrante de la cámara alta, es la que los mismos cuentan con obligaciones, derechos y prerrogativas, obligaciones que de no cumplir, pueden originar una responsabilidad disciplinaria, penal, civil, laboral, política o administrativa, en relación con las obligaciones que este tiene como servidor público federal impuestas por los diversos ordenamientos legales vigentes y el artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Los senadores y diputados al congreso de la unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Durante el ejercicio de su cargo los senadores no pueden desempeñar otra comisión o empleo, en términos de lo dispuesto por el artículo 62 de la constitución.

En el caso de los senadores que desempeñen, sin licencia previa, otra comisión o empleo, una vez que se compruebe, el presidente formula la respectiva declaratoria de pérdida de la condición de senador y lo hace del conocimiento del pleno.³²²

Conforme a lo dispuesto por la LFRASP, los senadores se excusan de intervenir en asuntos en los que tienen interés directo.

De igual forma, los senadores están obligados a cumplir con lo dispuesto en la ley citada, en lo relativo a los conflictos de interés.

En caso procedente, los integrantes de la mesa realizan las acciones que corresponden conforme a la legislación aplicable relativas a las conductas referidas en este artículo.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 125 de la constitución, el senador que opta por otro cargo de elección popular lo hace del conocimiento del presidente de la mesa, mediante escrito con firma autógrafa, para que lo informe al pleno y se convoque a su respectivo suplente.³²³

En el desempeño de su cargo los senadores son sujetos de las responsabilidades de orden político y penal que establecen la constitución, la LFRSP, el código penal federal y los demás ordenamientos aplicables.

³²² Cfr. CPEUM, Artículo 62.

³²³ Cfr. CPEUM, Artículo 125.

Asimismo son responsables por faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en los términos de la Constitución, la LFRASP, la ley y este reglamento.

Las sanciones consistentes en la destitución o inhabilitación de un senador, o la separación de su cargo, se determinan y aplican conforme a los procedimientos señalados en los artículos constitucionales 110, relativo al juicio político; y 111, referido a la declaración de procedencia.

En términos del artículo 11 de la LFRASP, y de lo dispuesto por la ley, los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.

Las faltas administrativas en que incurran los demás servidores públicos del senado, serán sancionadas por la contraloría interna, conforme a los procedimientos establecidos al efecto.

Los senadores están sujetos a las normas de disciplina parlamentaria que establecen la constitución, la ley y este reglamento, en materia de asistencia, desempeño de función directiva, orden, uso de la palabra, uso de la tribuna, debates y votaciones, tanto en el pleno como en las comisiones y comités.³²⁴

CAPITULO VI

VI.6.0 Responsabilidades del Legislador de la República.

Como hemos analizado en el desarrollo del presente trabajo de investigación, nuestras legisladoras y legisladores integrantes del congreso de la unión, son servidores públicos federales, los que son sujetos de derechos y obligaciones, así como son ciudadanos de la república mexicana, en ese entendido son responsables de sus acciones en el ámbito privado como cualquier ciudadano y en el ámbito del desarrollo de las mismas como cualquier servidor público.

A continuación analizaremos las responsabilidades y salvedades con las que cuentan en relación al status de los mismos en cada uno de los ramos y materias de los que son sujetos, esos son el penal, civil administrativo y político.

³²⁴Cfr. Reglamento Cámara de Senadores, Artículos 18 -24.

Por lo cual analizaremos sus responsabilidades en el orden penal, civil administrativo y político de estos servidores públicos federales.

La responsabilidad jurídica pudiéramos llamar a aquella que:

*“Establece una relación entre la conducta y la sanción, de manera que a una conducta o acción a la cual la ley le asigna una sanción, opera esta porque el sujeto o persona que ha realizado la conducta responde de sus propios actos u omisiones, por lo cual se le implica una culpa jurídica y en consecuencia se le impone dicha sanción”.*³²⁵

Es importante señalar que el esquema de responsabilidades, de la lucha contra la corrupción a lo largo de la historia de las sociedades y de los estados tienen orígenes que se remontan hasta a la antigua Atenas, pasando a roma, a la corona española, a la colonia, al México independiente, terminando con nuestro actual sistema de responsabilidades y legislaciones vigentes en torno al tema del incumplimiento de las obligaciones de nuestros servidores públicos, a la posible comisión de delitos y menoscabos patrimoniales en contra del estado o de los ciudadanos en general.

La importancia del establecimiento de normas jurídicas que imponen obligaciones a nuestros legisladores es en si la consecuencia en su incumplimiento, esto va correlacionado directamente con las imposiciones de sanciones en caso de infringir en alguna conducta ilegal, o no respetar los valores de honestidad, eficiencia, rectitud y de lealtad que les impone la constitución a los mismos.

Todos los tipos de responsabilidades que analizaremos a continuación tienen un origen constitucional, es un deber para nuestros legisladores su cumplimiento, así como lo es para el estado la aplicación inmediata a las acciones correctivas en caso contrario, que los anteriores significan en muchos casos la imagen de nuestro país al interior e exterior de nuestras fronteras, el debido comportamiento y desarrollo de su función es trascendental para el desarrollo integral del estado mexicano.

Dentro de sus funciones y los encargos que desempeñan es en las cuales se les puede vincular con el incumplimiento directo de las obligaciones que tienen como servidores públicos, detonando responsabilidades como lo analizaremos en el índole, penal, civil, administrativo, laboral y político.

Motivo por el cual conocer su estatus, sus funciones así como los cargos que pueden desempeñar dentro de su periodo o periodos como legisladores las responsabilidades que analizamos a lo largo del presente y me permito referir nuevamente su estatus, funciones, así como los encargos desempeñados:

³²⁵ Luis Raigosa Sotelo, ¿Cómo hacer una iniciativa de ley?, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, México 2008, pp.77.

Estatus:

- La Inelegibilidad.
- La Inhabilidad.
- La incompatibilidad.
- La Inviolabilidad.
- La Inmunidad.
- Remuneración.
- Duración en el Encargo.
- La Reección de los legisladores.
- La Protesta Constitucional.
- La Relación entre el legislador y el Electorado.
- La Relación entre el legislador y su Partido.
- La Extinción de La Calidad de legislador o Suspensión del Estatus. ³²⁶

Funciones:

- Funciones en General.
- Función Legislativa.
- Función Política.
- Función Jurisdiccional.
- Arreglo de los Límites Entre Entidades Federativas.
- Amnistía.
- Juicio Político.
- Procedimiento en el Juicio Político.
- Declaración de Procedencia.
- Función Administrativa. ³²⁷
- Actividades administrativo-camarales Cámara de Diputados.
- Actividades administrativo camarales Senado de la República.

Encargos:

- Renovación de Cámara.
- Conformación de Grupos Parlamentarios.
- Mesa de Decanos.
- Mesa Directiva.
- La Junta de Coordinación Política.
- La Conferencia para La Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Comisiones.
- Sub – Comisiones.

³²⁶ Índice.

³²⁷ Índice 2-5.

- Los Comités.
- Grupos de Amistad.
- Cámara de Senadores.
- Grupos Parlamentarios.
- Mesa de Decanos.
- Mesa Directiva.
- La Junta de Coordinación Política.
- Las Comisiones.
- Comités.
- Comisiones del congreso De La Unión.
- Comisión Permanente.
- La Comisión Bicameral del Canal de Televisión del congreso. ³²⁸
- La Comisión Bicameral Del Sistema De Bibliotecas del congreso.
- Comisiones de Cortesía.

Dentro de estas características; dando un tratamiento específico en la naturaleza de este servidor público, sus funciones, encargos posibles a desempeñar, es como se debe responsabilizar a este servidor público desde las distintas materias; continuando afirmando la premisa, como lo referimos en el análisis sustentado a páginas anteriores sobre la discusión planteada por el Dr. Miguel Eraña, como lo hemos sostenido y sostendremos lo largo del presente son sujetos al igual que los demás servidores públicos a las responsabilidades penales, civil, política, administrativa.

VI.6.1 Responsabilidad Penal del Legislador De La República.

La igualdad ante la ley no permite hacer diferencias entre los miembros de un estado que se rige por un orden jurídico general e indeterminado. Todos los mexicanos sin distinción alguna, están sometidos a lo dispuesto por las diversas leyes que imperan en el país, para el caso que nos ocupa en materia penal, esto significa que los servidores públicos son también sujetos a la ley penal mexicana, en tanto que son súbditos del estado que la emitió para normar las relaciones humanas de esta especie dentro del territorio nacional, o territorio donde impera. Ser servidor público, en este caso de estudio ser legislador o legisladora de la república en cualquiera de sus cámaras, es uno de los supuestos que la ley prevé.

Sin embargo los servidores público no son todos iguales, para efectos de responsabilidad penal, de la aplicación de las disposiciones penales, la constitución los distingue en dos grandes clases: los que cuentan con fuero (como es el caso de los legisladores) y los que desempeñan funciones que no se encuentran protegidas por esta forma de inmunidad.

³²⁸ Índice. 2-5-

La responsabilidad penal de los servidores públicos nace por un lado de la comisión de delitos que son propios del servicio público y por otro lado de la conducta ejemplificativa que supone deben de tener estos por su embestidura como servidores públicos, ya que en el caso de delitos cometidos por cualquier particular, en el caso de que, dichas conductas sean realizadas por sujetos activos con este carácter, aumenta la pena correspondiente. Este caso también se da en el caso de los legisladores y legisladoras federales.³²⁹

Así la primera sala de la SCJN ha determinado recientemente que para efectos de la individualización de la pena se abandonó el criterio de peligrosidad y se adoptó el de determinación de grado de culpabilidad, de acuerdo con el cual la pena debe de imponerse por lo que el delincuente ha hecho y no por lo que es o por lo que se creerá que va a hacer pues se trata de un derecho penal de hecho y no de autor.

Que aun y contando con la inmunidad correspondiente para el ejercicio de la acción penal, tenemos que eso no evita dicha responsabilidad solo interesa su aplicación o ejercicio de la acción en su contra mientras se encuentren previstos en la misma.

Al igual que el resto de los particulares todos los servidores públicos están sujetos a la responsabilidad penal, pero en el caso de algunos de ellos el tratamiento es distinto, esto es el caso de las legisladoras y legisladores de la república, cámara baja y cámara alta integrantes del congreso de la unión, ya que primero se tienen que llevar a cabo un procedimiento de desafuero llamado también declaración de procedencia, previsto en el artículo 111 constitucional.³³⁰

Podemos afirmar que el delito es una conducta del hombre que consiste en la realización de un acto u omisión, descrito y sancionado por las leyes penales, que tienen los siguientes elementos:

- La tipicidad, que atiende a que el acto u omisión coincide con la descripción de la figura delictiva.
- La antijuridicidad, que implica que dicha conducta contraviene lo que dispone la norma jurídica.
- La imputabilidad, lo que permite atribuir el delito a una persona, por tener la capacidad para comprender lo ilícito de su conducta.
- La culpabilidad, mediante la cual es posible reprochar a un sujeto la ejecución del hecho ilícito.
- La punibilidad, particularidad que surge por tener previsto un castigo en la ley.³³¹

Es importante señalar que dentro del código penal federal, existe un catálogo de delitos y sanciones imputables exclusivamente a los servidores públicos. Es decir,

³²⁹ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejí, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, pp.144-146.

³³⁰ Manual del justiciable, Materia penal, SCJN, Poder Judicial de la Federación, México 2010.

³³¹ Cfr. Manual del justiciable, Materia penal, SCJN, Poder Judicial de la Federación, México 2010.

que estos funcionarios deben responder por los ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y precisamente en razón de estas, y al igual que el resto de los ciudadanos por los delitos cometidos aunque no tengan relación con las funciones que desempeñan.³³²

El título décimo del código penal federal establece 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente tendrá que tener la calidad de servidor público, los delitos de referencia son los siguientes:

- Ejercicio indebido de servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos y comisiones públicas así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.³³³

La responsabilidad penal se entiende como un deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

La responsabilidad penal aplicada a la materia de los servidores públicos es:

“Aquella en la que una vez que el congreso de la unión ha valorado la existencia y la gravedad de los actos u omisiones del servidor público y éstos tienen el carácter delictuoso se formula la declaración de procedencia en términos de lo que establece la LFRSP y la legislación penal respectiva.”³³⁴

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiendo por tal a quien ha cabido en alguna de las formas de intervención punible previstas por la ley. En otras palabras la responsabilidad penal a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica no trasciende a otras personas.

³³² Cfr. Marybel Martínez Robledos, Op. Cit., p.9.

³³³ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2011, pp.28-29.

³³⁴ Cfr. Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés Robledo, “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en la LX Legislatura. Cámara de Diputados, México abril 2007. pp. 8 – 9.

Así la primera sala de la SCJN, ha determinado recientemente que para efectos de la individualización de la pena se abandonó el criterio de peligrosidad y se adoptó el de determinación de grado de culpabilidad, de acuerdo con el cual la pena debe imponerse por lo que el delincuente ha hecho y no por lo que es o por lo que se creará que va a hacer pues se trata de un derecho penal de hecho y no de autor.³³⁵

El artículo 109, constitucional establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y que Las Leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la cámara de diputados del congreso de la unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

La responsabilidad penal, a diferencia de la de tipo político, sí que está sujeta por entero a la racionalidad jurídica. Se produce responsabilidad penal cuando un servidor público se ubica en la hipótesis prevista por una norma jurídico penal, ya sea por tener el carácter de servidor público o por ser simplemente una persona sujeta al ordenamiento penal como el resto de personas adultas residentes en el territorio del estado mexicano. Como lo veremos más adelante la exigencia de responsabilidades penales en el caso de ciertos funcionarios debe seguir un procedimiento específico, pues cuando se trata de funcionarios que tienen la protección del llamado fuero constitucional debe darse la intervención de la cámara de diputados antes de proceder a consignar la respectiva averiguación previa ante el juez competente.

En relación al precepto constitucional aludido vale la pena hacer mención al siguiente criterio jurisprudencial en relación al enriquecimiento ilícito:

Por otra parte nuestro máximo tribunal ha sostenido que en el artículo 224 de la legislación penal se prevé textualmente que:

"Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe

³³⁵ Cfr. Sinuhé Reyes Sánchez, La Sanción Administrativa, Editorial Novum, México 2015, p.75.

enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la LFRSP."³³⁶

Por su parte el artículo 111 de nuestra Carta Magna establece que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del congreso de la Unión, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Cuando la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados, y la Cámara de Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.³³⁷

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.³³⁸

³³⁶ Enriquecimiento ilícito. el artículo 224 del código penal federal comprende el elemento consistente en el incremento sustancial del patrimonio a que alude el artículo 109 constitucional. Amparo en revisión 1293/2000. 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el quince de agosto en curso, aprobó, con el número XL/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de dos mil dos.

³³⁷ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

³³⁸ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

El artículo 111 constitucional regula el procedimiento que debe seguirse para retirar la protección constitucional de que gozan los altos funcionarios en México, a fin de proceder penalmente en su contra. Tales funcionarios están protegidos por una suerte de inmunidad relativa, pues no se les puede actuar penalmente a menos que sea retirado el obstáculo procedimental que suele conocer como fuero, por lo cual podemos decir que este precepto contiene el procedimiento para el desafuero.

El efecto de la declaración de procedencia es poner a la persona a disposición de las autoridades penales correspondientes, como lo señala el párrafo tercero del artículo que estamos analizando.

Como uno de los principales efectos de la declaración de procedencia es el de separar al funcionario público de su cargo. De la lectura del texto constitucional se puede desprender que la declaración tiene lugar cuando da inicio el proceso pena, es decir cuando el juez correspondiente emite un acto de sujeción a proceso.³³⁹

Es conveniente relacionar a la presente el criterio de la corte en relación a la procedencia de la acción penal y civil cuando se relacionan de manera concurrente, que indica que el artículo 61 de la constitución federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos.

En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno.³⁴⁰

Por su parte al artículo 112 constitucional establece que no se requerirá declaración de procedencia de la cámara de diputados cuando algún legislador de la cámara baja o alta del congreso de la unión cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

³³⁹ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

³⁴⁰ Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal. Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosa Montes Herrera Moro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El artículo 112 constitucional por un lado establece que la declaración de precedencia que se necesita para poder proceder penalmente en contra de los altos funcionarios de la federación y de las entidades federativas no será necesaria cuando tales funcionarios se encuentren separados de su encargo. Con esto, la Constitución reitera que la protección del llamado fuero constitucional se otorga a quien ocupa un cargo en razón del desempeño de su función, no a la persona por sí misma.³⁴¹

Tal y como lo comentamos anteriormente nuestro supremo tribunal de justicia de la nación ha establecido que el procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la CPEUM, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia constitución federal les atribuye para que, una vez desarrollado, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la cámara de diputados del congreso de la unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

En resumen los legisladores de la república al igual que cualquier ciudadano son sujetos de responsabilidad penal en caso de cometer algún delito, ya sea del fuero común o fuero federal, como hemos visto y ha quedado claro en atención a sus funciones estos están dotados de inmunidad, misma que puede ser removida a través de una declaración de procedencia, en cuyo caso decretada está, se procederá penalmente contra el legislador o legisladora.

En caso de que no sea decretada, la autoridad jurisdiccional esperara a que se pierda esa inmunidad o fuero constitucional, cuando el en este caso el legislador o legisladora concluya su encargo correspondiente, sin que se tengan efectos de prescripción de los delitos por el transcurso del tiempo en atención a que no son sujetos a procedimiento en virtud de esa inmunidad constitucional a la que tienen derecho su calidad de legisladores federales.

³⁴¹ Cfr. CPEUM, Artículo 112.

Lo anterior en términos del artículo 114 constitucional segundo párrafo que a la letra establece:

*“La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.”*³⁴²

La prescripción es una figura muy conocida no solamente en el derecho constitucional, sino también en el derecho privado, pues guarda una estrecha relación con la propiedad.

La prescripción supone que el simple paso del tiempo permite que una persona deje de ser responsable de algún acto ilícito o bien que en ese mínimo tiempo le pueda permitir que ingrese un bien en su patrimonio.

Para acentuar el tema de la responsabilidad penal, Se cita el artículo 1 del CPF que a la Letra Establece:

*“Este código se aplicara en toda la República para los delitos de orden federal.”*³⁴³

Al igual que el código penal federal todos los códigos de las entidades de la república para el fuero común, ordenamientos que establecen su competencia, en razón de territorialidad, materia, en todo caso cualquier persona que caiga dentro de la hipótesis normativa tipificada como delito dentro de cualquier ordenamiento aplicable al caso en concreto será sujeta a proceso penal.

En el caso de los señores legisladores se seguirán las providencias legales analizadas anteriormente.

Para cerrar el tema es cambiante señalar que la regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de la incorporación en el texto constitucional, en el código penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que “actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones; la falta política, la falta administrativa y el delito para nuestro caso de estudio en este punto; que característicamente se refiere al ilícito penal.”³⁴⁴

³⁴² Cfr. CPEUM, Artículo 114.

³⁴³ Cfr. Código Penal Federal, Artículo 1.

³⁴⁴ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p.31.

Es conveniente el citar casos de actualidad en materia de responsabilidad penal, ocurridos en el mundo en relación con funcionarios de otros países, tal es el caso del alto funcionario italiano Silvio Berlusconi, quien enfrenta procesos por haber ejercido abuso de poder y prostitución de una menor, así como que fue condenado penalmente por el delito de defraudación fiscal, perdido su inmunidad ante el senado de la república italiana, sirve el caso como ejemplo de la problemática analizada y como fue desarrollada en otro país, en este caso en la república italiana.

Este caso es ejemplificativo en dos sentidos, primero que todos los servidores públicos independientemente del status que posean son susceptibles de la comisión de conductas reprochables por Ley, y tipificadas como delito en materia penal, o como falta grave en cualquier otra responsabilidad, llámese civil, administrativa o política, esto es indudable.

No está demás el citar un caso de legislación comparada en materia penal en relación con la responsabilidad patrimonial del estado y del servidor público que se da en el caso de España.

En el caso de los daños causados por actividades delictivas de las autoridades, agentes o funcionarios públicos, ya que existe la posibilidad de que las autoridades, agentes o funcionarios causen daños por actividades delictivas, en estos casos la posible acción penal que se dirija frente al agente público es independiente de la acción de responsabilidad frente a la administración.

Es decir que la acción penal no suspende el procedimiento administrativo de responsabilidad, ni la necesidad de liquidar las indemnizaciones en el ámbito administrativo.³⁴⁵

Que es el mismo caso en México ya que la comisión de un delito por algún servidor público en general, en el caso de los legisladores de la república, será perseguido con las salvedades que hemos analizado en el presente, por cuerdas separadas puede ser llevado el procedimiento administrativo y en caso de incurrir en una sanción económica imponer la mismas por los daños causados y menoscabos en contra del estado.

Los ejemplos anteriores nos muestran que en varias partes del mundo, se combate la impunidad de los servidores públicos que cometen actos prohibidos por la ley, independientemente de su encargo o peso político.

Esperamos que en el caso de darse en nuestro País algún caso de esta magnitud o cualquier otra de un servidor público con dicha investidura, o porque no en el caso de nuestros legisladores, perseguir y sancionar efectivamente la conducta reprochable cometida por este, llámese una responsabilidad del orden penal, civil,

³⁴⁵ Cfr. AA.VV., Estado de Derecho y Responsabilidad Administrativa, Unión Europea, España, México, el salvador, Nicaragua y Costa Rica, Ubijus -Universidad Panamericana, México 2013, pp. 197- 201.

político o como el caso de estudio de incumplimiento a sus obligaciones como servidor público en materia administrativa.

VI.6.2 Responsabilidad Civil del Legislador de La República.

Como sabemos desde el establecimiento de la responsabilidad patrimonial como objetiva y directa, la responsabilidad de los funcionarios no puede ser en virtud del ejercicio de su cargo.

Más sin embargo es importante señalar que todos y cada uno de los servidores públicos están obligados a cumplir con la responsabilidad civil, en igualdad de circunstancias que el resto de los particulares, ya que por esta responsabilidad no gozan de ninguna protección o fuero.

Así todos están obligados al cumplimiento de sus obligaciones tales como pagar la renta, cumplir con sus contratos, ser requeridos por la autoridad civil, responder a controversias civiles de cualquier índole. Por lo que no queda duda de que pueden ser requeridos y sancionados por la autoridad competente si no cumplen con sus obligaciones.³⁴⁶

De acuerdo con el artículo 111 constitucional, no ha de requerirse la declaración de procedencia es decir, que a los diputados y senadores, entre otros, en su esfera como particulares, se les podrá demandar por la realización una omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el código civil federal, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o el otorgamiento de una indemnización.

Estos actos u omisiones son, conforme a esta rama del derecho privado, los siguientes:

- El incumplimiento de obligaciones.
- Daño moral.
- La pérdida de la cosa.
- Enajenaciones fraudulentas.
- Daño causado a personas que conlleven incapacidad o muerte.

Llevando el proceso de acuerdo al derecho procedimental civil.³⁴⁷

Para algunos juristas la responsabilidad civil se considera como:

“La obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado.”³⁴⁸

³⁴⁶ Cfr. Marybel Martínez Robledos, Op.Cit., p.7.

³⁴⁷ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., pp.165-166.

³⁴⁸ Cfr. Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés Robledo, “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e

Algunos autores han definido la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe la responsabilidad civil como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.³⁴⁹

Dentro del título cuarto de la constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas de este título constitucional, al hacer mención en los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella.

El párrafo octavo del artículo 111 constitucional en relación al tema establece lo siguiente:

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”³⁵⁰

Esto se refiere a la procedencia de demandas de carácter civil en contra de funcionarios que tengan fuero, en este caso no se requiere constitucionalmente de una declaración de procedencia, puesto que este requisito de procedibilidad es aplicable únicamente en materia penal. Por tanto cualquier funcionario puede ser objeto de una demanda civil.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, y se encuentra su base constitucional en los artículos 1,12,13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozaran de las garantías que otorga la constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo de 1910 del código civil federal.³⁵¹

Al respecto nuestro máximo tribunal ha sostenido que la acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del código civil federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el

iniciativas presentadas en el tema en la LX Legislatura. Cámara de Diputados, México abril 2007. pp. 8 – 9.

³⁴⁹ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México 2007 UNAM, p.3350.

³⁵⁰ Cfr. CPEUM, Artículo 111.

³⁵¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., pp.31-32.

estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable.

Lo anterior en virtud de que según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el estado responda de la condena de manera subsidiaria.³⁵²

Por lo anterior podemos concluir que la responsabilidad civil de los servidores públicos solamente se produce a nivel personal, como individuos integrantes de la sociedad, ya que cuando los daños y perjuicios los generan en ejercicio de sus funciones, la responsabilidad es de naturaleza administrativa.

Conforme a lo hasta aquí señalado respecto de este tipo de responsabilidad, se puede derivar que ella se integra los siguientes elementos:

- Los sujetos.
- La acción.
- El daño.
- Y el nexo casual.³⁵³

Un ejemplo en relación al tema de demandas civiles en contra de altos funcionarios pudiera ser el caso de Clinton versus Jones, mismo que se dio en estados unidos de Norte América, el cual me permito reproducir en alguna de sus partes, para entender en resumen en qué consistió y de qué manera fue resuelto.

De tal forma que en nuestro país el proceso civil es autónomo de la materia política y viceversa. Asimismo, cabe mencionar que las acciones a ejercitar en materia civil a veces encuentran su correspondiente en materia penal, por lo que se podría iniciar el primer tipo de acción; en el entendido de que si se opta por el segundo, será necesario levantar la inmunidad parlamentaria de manera previa.³⁵⁴

- “Clinton Versus Jones.”

Los acontecimientos que desembocaron en la sentencia cuyo sumario se transcribe más adelante y cuyo análisis es precisamente el objeto de este artículo, son bien conocidos por el público en general, ya que la prensa nacional e internacional les ha dado una amplia divulgación. Por esta razón, aquí solamente haré una breve referencia a ellos, con el fin de introducir el tema.

³⁵² RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

³⁵³ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit., pp. 32-33.

³⁵⁴ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., México 2003, p. 167.

Es el caso que el día 6 de mayo de 1994, ante el juzgado del Distrito Oriente del estado de Arkansas, Paula Corbin Jones, como parte actora, interpuso una demanda en contra de William Clinton, presidente de los estados unidos de América.³⁵⁵

La demanda tenía por objeto la cantidad de \$75,000(setenta y cinco mil) dólares americanos, como indemnización por daños y perjuicios, y 100,000(cien mil) dólares americanos adicionales, en concepto de daños punitivos.

El fundamento de la acción de la señora Jones lo constituía el siguiente hecho:

- El día 8 de mayo de 1991, durante la celebración de un acto oficial que tuvo lugar en un hotel de la capital del estado, la demandante, que entonces trabajaba para el gobierno del mismo, había sido la víctima de proposiciones sexuales indecorosas hechas por William Jefferson Clinton, en esos momentos gobernador del estado de Arkansas y presidente de su País en la fecha de la demanda.

Motivo por el cual se invocó la inmunidad presidencial, la primera diligencia realizada por el presidente Clinton en este caso, fue la de notificar a la juez de Distrito que interpondría una petición para que la demanda fuera rechazada, pidiendo también que el juicio se pospusiera hasta la conclusión de su periodo presidencial.

Al respecto la juez de Distrito decidió que la defensa de inmunidad era improcedente y se pronunció en el sentido de ordenar el inicio del procedimiento de descubrimiento de pruebas, pero aceptando la posposición del juicio hasta que Clinton concluyera su encargo.³⁵⁶

Por lo que podemos concluir en el ejemplo antes citado que la procedencia de una demanda de carácter civil, en ese caso por conductas inapropiadas realizadas por el presidente de los estados unidos de Norte América, entro a proceso durante el perdido que fungía como titular del ejecutivo Federal en ese País, sin que gozara de ninguna inmunidad al respecto; sin dejar pasar de vista que la juez acepto la posposición del juicio hasta que terminará el encargo correspondiente.

Así como, el caso anterior ejemplifica y da un claro ejemplo del ejercicio autónomo de los poderes, en este caso del poder judicial y del ejecutivo Federal, dejando claro que la responsabilidad civil de la cual puede ser responsable cualquier ciudadano o funcionario de los tres niveles de Gobierno no admite ningún tipo de protección especial o de fuero constitucional referido, para la procedibilidad de la misma.

³⁵⁵ Cfr. Clinton versus Jones/Marta Morineau/revista jurídica /boletín mexicano de derecho comparado número 95 mayo – agosto 1999/ nueva serie año XXXII/Biblioteca Jurídica Virtual UNAM/ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art7.htm>.

³⁵⁶Cfr. Clinton versus Jones/Marta Morineau/revista jurídica /boletín mexicano de derecho comparado número 95 mayo – agosto 1999/ nueva serie año XXXII/Biblioteca Jurídica Virtual UNAM/ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art7.htm>.

La forma de resolver el caso es coincidente en nuestro País(para nuestro caso de estudio) ya que la responsabilidad civil es exigible para las y los legisladores de la república, y para cualquier otro servidor público dotado de fuero constitucional o no, en cualquier momento, sin necesidad de un procedimiento previo como es el caso de la declaración de procedencia, aplicable en los casos de responsabilidad penal, y esta se puede originar de conductas u omisiones ajenas al desempeño de sus funciones, o de conductas u omisiones indebidas en el desempeño de las mismas, que pudieren traducirse en daños, tal como lo dejamos claro en el apartado de responsabilidad civil para los legisladores federales.

VI.6.3 Responsabilidad Política Del Legislador De La República.

Una descripción básica de la política es la siguiente: libertad jurídica para que la persona el grupo, la comunidad, cumplan su destino satisfactoriamente, para que se realicen y justifiquen mediante la actualización de todas sus posibilidades lícitas, aun cuando es imposible desconocer que la política fáctica en no pocas ocasiones es actividad ilícita.

La constante delictiva en la sociología política no está ni puede estar en la esencia de la política, aunque la infracción y su correlativo jurídico – normativo, la sanción, se encuentran en todo sistema jurídico político y en su factibilidad, debe de considerarse, sin embargo que la infracción, la sanción no son características privativas del orden jurídico, pues también las encontramos en las normas morales de trato social, en la sociología moral y meramente social.

En la democracia la responsabilidad política resulta ser uno de sus capítulos y problemas fundamentales y de mayor importancia, pues proviene de las revoluciones que destruyeron los regímenes que tenían como una de sus características principales la irresponsabilidad de sus gobernantes, particularmente de quienes eran soberanos. Esto es, entre los objetivos de los revolucionarios del siglo XVIII y del XIX, estuvo la eliminación de la irresponsabilidad y el establecimiento de la responsabilidad de los gobernantes.

Corresponden a la responsabilidad el derecho adjetivo y las sanciones, los cuales tienen por objeto sustituir al agraviado y castigar el incumplimiento de algunas obligaciones en función de la voluntad general.

Es de señalar que aun en los sistemas democráticos liberales algunos de los sujetos situados en los poderes públicos en ocasiones resultan ser inmunes, en lo que se refiere al cumplimiento y a la infracción de algunas de sus obligaciones, respecto del derecho adjetivo y de las sanciones, aunque en todo caso son responsables por las infracciones en que incurrir.

La de instrumentos jurídicos para exigir y hacer cumplir esas obligaciones de los sujetos situados en los poderes públicos, o la total ineficacia, e ineficiencia de los

sistemas actuales, determina que se considere que la responsabilidad que siempre tienen en los sistemas democráticos en relación con sus infracciones, es propiamente responsabilidad política no plenamente jurídica; cuando exista una directa correlación entre ambas.³⁵⁷

No parece haber dudas respecto de quienes son los servidores públicos que deben ser considerados sujetos de responsabilidad política. Pero, esta certeza se evanesce cuando del concepto mismo de responsabilidad política se trata; en realidad con el primero casi siempre coincide con servidores públicos del más alto nivel jerárquico por tener a su cargo funciones trascendentales para la vida de la nación y de la sociedad, como es el caso de nuestras legisladoras y legisladores federales.³⁵⁸

Es el caso que este proceso sigue a lo largo y ancho del mundo perfeccionados cada día más, el proceso de poder responsabilizar adecuadamente a nuestro servidores públicos por actos u omisiones contrarios y contrarias al orden establecido, en este caso enfocándose a la responsabilidad política.

Este proceso ha evolucionado a pasos enormes, desde su inicial concepción y desde las reflexiones citadas anteriormente del Jorge Vallejo y Arizmendi, que desde su obra responsabilidad política, que tuvo su primera edición en 1972, pudo deslumbra la trascendencia del tema, su evolución y la importancia para el bienestar y desarrollo nacional.

En nuestro país y en nuestro esquema actual podemos entender la responsabilidad política en este caso la del legislador de la república ya sea integrante de la cámara baja o cámara alta del congreso de la unión la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la constitución, figura que fue relacionada dentro de la presente investigación en el capítulo correspondiente a la función jurisdiccional.

Más sin embargo nos permitiremos complementar un poco lo ya expresado dándole el enfoque correspondiente a responsabilidad política.

Los legisladores de ambas cámaras; de la cámara alta y de la cámara baja son sujetos de responsabilidad política, misma que se sanciona sujetando a los presuntos responsables al juicio político, figura que ya analizamos anteriormente.

La responsabilidad política o para algunos autores conocida como responsabilidad constitucional es aquella que se hace valer a través del denominado juicio político de responsabilidad.

³⁵⁷ Cfr. Jorge vallejo y Arizmendi, la responsabilidad política, primera edición, México 1972, pp.27-28.

³⁵⁸ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, p. 49.

Las causas de procedencia de la pretensión son las establecidas en el artículo 109 constitucional así como en los artículos 6 y 7 de la LFRSP básicamente están constituidas en función de los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, esto es, cuando exista un ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones así como cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, o a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, las omisiones de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal.

Es importante señalar que el juicio político es improcedente por la mera expresión de ideas.

La constitución en su artículo 109, constitucional, establece que el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.³⁵⁹

La fracción I del artículo anterior parece ofrecernos un primer acercamiento para delimitar el tipo de conductas que dan lugar al juicio político, señala que pueden darse cuando un funcionario incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En estos términos resulta evidente que no es fácil determinar los supuestos concretos en que se produce una responsabilidad política.

Este tipo de responsabilidad no puede ser reducida o encuadrada solamente a la violación de normas jurídicas; es decir, puede darse responsabilidad política sin que se haya violado norma jurídica alguna. Lo que queda claro es que no se genera este tipo de responsabilidad por la mera expresión de ideas; debe darse una acción o una omisión que no tenga que ver con el ejercicio de la libertad de expresión.

La responsabilidad política tiene que ver con la prudencia, con la diligencia, con la eficacia, con la pertinencia de las actuaciones de un funcionario. Su existencia está

³⁵⁹ Cfr. CPEUM, Artículo 110.

sujeta a valoraciones de tipo político, por lo que el correspondiente juicio no podrá estar sometido en todos sus extremos a una lógica puramente jurídica.

Por su parte y para efectos del presente análisis el artículo 110, establece que podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la unión.

Así como establece que las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o Comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por su parte los artículos 6, 7 y 8 de la LFRSP establecen que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal (ahora ciudad de México) y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (ahora ciudad de México).

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El congreso de la unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente Ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el

ejercicio de empleos, cargos o Comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.³⁶⁰

Por lo cual como hemos podido ver no se requiere necesariamente que los legisladores de la república ejerzan de manera directa su función o facultades políticas para ser sujetos de responsabilidad política ya que puede esta derivar de cualquier otra función desempeñada u omitida en su calidad de servidores públicos.

Es de señalar que los preceptos no hacen distinción a si las conductas se realizan en el ejercicio del cargo, o si pudieran cometerse por el servidor público en su conducta habitual o en lo particular.

Dejando claro que no debe de existir por fuerza una violación a la legislación vigente ni a sus obligaciones legales como servidores públicos, sino que como su nombre lo indica esta puede darse responsabilidad política sin que se haya violado norma jurídica alguna.

Como un punto importante a señalar dentro de este rubro es importante referir que la significación de las asunciones políticas quedo plasmada en el septuagésimo párrafo del dictamen a la constitución de 1857.

Me permito realizar la siguiente cita:

“Sois un inepto; no merecéis la confianza del Pueblo; no debes ocupar puesto público; es mejor que volváis a la vida privada.”³⁶¹

He aquí un resumen de lo que dice una sentencia de juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria.

“El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y celosos en el cumplimiento de sus deberes.”³⁶²

Por otra parte me permito citar la opinión a MA. Estela Ayllon González, en relación a la corrupción política en una de las reflexiones señaladas en su ensayo “Breves factores institucionales, políticos, económicos y sociales de la corrupción en México”, en donde señala:

“Urge poner en orden a estos delincuentes políticos e instrumentar reformas que hagan más severas las penas. Con esto se pretenderá que el verdadero

³⁶⁰ Cfr. LFRSP, Artículos 6 - 8.

³⁶¹ Marybel Martínez Robledos, Op.Cit, p.59.

³⁶² Ibíd., p.59.

*representante del pueblo se desmarque de los delincuentes en los partidos, en la cual, las penas no solo sea la expulsión de su partido, sino también las penas corporales y la reparación del daño moral a la sociedad”.*³⁶³

VI.6.4 Responsabilidad Administrativa del Legislador de La República.

La constitución federal no hace una mención expresa de los servidores públicos que deben de ser considerados como sujetos de responsabilidad administrativa.

Su artículo 108, hace referencia general a los sujetos de responsabilidad sin precisar el tipo de esta , pero al relacionar a los que deben de ser considerados sujetos de Juicio político y a los que se encuentran protegidos con el fuero de no procesabilidad, da lugar a que por eliminación todos los servidores públicos sean sujetos de responsabilidad administrativa. Es la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos la que en su artículo 2, dispone que todos los servidores públicos mencionados en el párrafo primero de dicho artículo constitucional deben de ser tenidos como sujetos de responsabilidad administrativa así como todas las personas que manejen o apliquen recursos federales.

En opinión del autor Godolfino Humberto Juárez Mejía la lista de servidores público que podemos desprender del párrafo anterior está integrado con un marcado sentido teórico, en el sentido de impracticable, pues no todos se encuentran en las mismas circunstancias.³⁶⁴

No hay que perder de vista que la responsabilidad administrativa es una responsabilidad especial en el sentido de que es para un grupo especial; es decir solo compete a los servidores públicos; solo ellos pueden ser sujetos de derechos y obligaciones administrativas.³⁶⁵

Las responsabilidades de los funcionarios por su importancia se encuentran elevadas a un rango constitucional tal y como veremos a continuación, y reguladas específicamente en la LFRASP.

La responsabilidad administrativa del legislador de la república se encuentra regulada en los artículos 109, 113 y 114 de la CPEUM, la cual se puede exigir a todo servidor público incluido en los preceptos referidos, en los cuales de manera expresa se incluye a los diputados y senadores de la república.

³⁶³ Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Análisis Jurídico Económico y Político de la corrupción, editorial Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México 2005, p. 48.

³⁶⁴ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, Elementos para una teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, pp. 78-79.

³⁶⁵ Cfr. Marybel Martínez Robledos, Op.Cit., p.8.

Lo anterior en caso de incurrir en actos u omisiones que afecten a legalidad, la honradez, la lealtad y la imparcialidad y eficiencia que deben guardar en el desempeño de sus funciones.³⁶⁶

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existe un sin número de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que “responsabilidad” constituye un concepto jurídico fundamental. Sin Embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico.

Responsabilidad se usa en el discurso moral y religioso así como en el lenguaje ordinario.

Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de “responsabilidad” que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

La voz de responsabilidad proviene de responderé, que significa, inter alia: “prometer, merecer, pagar”. Así “*responsalis*” significa: “el que responde” en un sentido más restringido *responsum* (“responsable”) significa: “el obligado a responder de algo o de alguien”. Responderé se encuentra estrechamente relacionada con responderé, la expresión solemne en la forma de la “*stipulatio*”, por la cual alguien asumía una obligación, así como “*sponsio*”, palabra que designa la forma más antigua de obligación.³⁶⁷

La dogmática jurídica recoge el significado de responsabilidad como merecimiento, reacción, respuesta, responsabilidad en este sentido significa “verse expuesto a”, “merecer”, “responder de...”, “pagar por...”³⁶⁸

Un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

En este sentido la responsabilidad presupone un deber; sin embargo, no debe de confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone un deber, sin embargo no de confundirse con él.

La responsabilidad presupone esta obligación pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe de responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es en este sentido, una obligación de segundo grado, aparece cuando la primera no se cumple.

³⁶⁶ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., p.167.

³⁶⁷ Cfr. Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés Robledo, “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en la LX Legislatura. Cámara de Diputados, México abril 2007., pp. 8 – 9.

³⁶⁸ Cfr. Ibíd., pp. 8 – 9.

La responsabilidad administrativa, es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”³⁶⁹

Es importante la opinión de Miguel Eraña en relación a las responsabilidades administrativas del legislador de la Republica en su obra el derecho parlamentario orgánico en donde refiere que los senadores y diputados han venido aduciendo de legislatura en legislatura que dicho sistema o el de responsabilidades administrativas no los vincula en forma directa; cita en ejemplos a los ex - senadores Diego Fernández de Ceballos y Salvador Rocha Dixtir, argumentando que no existe un superior jerárquico, ni legislación aplicable dentro del congreso para la expedientación administrativa de sus miembros y en un extremo abusivo, inclusive se sostiene que no son ni servidores públicos en sentido estricto.³⁷⁰

Señala que tal interpretación se soporta en simples falacias ya que bastaría que el congreso revise las aportaciones del parlamento democrático que ya ha resuelto la cuestión desde hace décadas, en tanto que compete al pleno de sus cámaras y en estricto a las comisiones de incompatibilidades deliberadas asumir las potestades en control sobre legisladores en falta al respecto tal y como hemos visto y analizado es claro que existe un sistema de responsabilidades administrativas que sujeta a los legisladores federales, y es claro que son servidores públicos, que son sancionables administrativamente, así como que son sujetos de las obligaciones impuestas en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.³⁷¹(Actualmente ley general de responsabilidades administrativas).

Es importante referir en este apartado que tal y como se ha señalado existe la legislación aplicable y el modo para sancionar a los legisladores de la república; situación que de manera indebida y por falta de voluntad política, se ha dejado de aplicar para estos servidores públicos de la nación.

Lo anterior obedeciendo a argumentaciones inexistentes o jurídicamente como Las referidas anteriormente por el Dr. Miguel Eraña.

Siendo que los anteriores debe de ser un ejemplo de servidores públicos a seguir por parte de los demás servidores públicos de la federación; debido al estatus del que están investidos legalmente, la trascendencia de sus funciones encomendadas para el desarrollo de la función, así como de la nación en general.

Sin dejar de lado las múltiples posiciones y funciones que puede desarrollar dentro de su periodo o periodos ejercidos durante las legislaturas correspondientes.

³⁶⁹ Cfr. Ibíd., pp. 8 – 9.

³⁷⁰ Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 69-70.

³⁷¹ Cfr. Ibíd., pp.69-70.

Es importante referir que el suscrito comparte la opinión vertida por el doctor Eraña en cuanto a que bastaría que el congreso revise las aportaciones del parlamento democrático que ha resuelto la cuestión desde hace décadas, y que le proceder con las sanciones administrativas correspondientes para los legisladores es totalmente legal y procedentes en este sentido, lo anterior lo abordaremos a continuación.

Inicio el análisis haciendo referencia tal como lo platea Eraña Sánchez en su multicitada obra de derecho parlamentario orgánico que en el pleno del siglo XXI, todavía en una parte de México se reviven algunas tesis rousseauianas, como esa que apreciaba al legislador como un ser místico y meta terrenal; producto allá de una ideario mesiánico, aquí, de cierto entendimiento corruptor de las instituciones.³⁷²

Tal como quedó plasmado en las ideas como las de Juan Jacobo Rousseau:

“El legislador es, bajo todos los conceptos, un hombre extraordinario en el estado, si debe serlo por genio, no lo es menos su cargo, que no es magistratura ni de soberanía, porque constituyendo la república no entra en su constitución, es ya una función particular que nada tiene en común en el imperio humano, porque, si es que ordena y manda a los hombres no puede ejercer dominio sobre las leyes, el que lo tiene sobre estas no puede tenerlo sobre aquellos”.³⁷³

Los puntos que somete a discusión el autor antes referido refieren los siguientes:

1. No existe superior jerárquico.

Hablar de superior jerárquico para cada una de las cámaras resulta un término inexacto, ya que existe prevista la organización interna y la constitución de órganos colegiados, como la mesa directiva, junta de coordinación política, comisiones, subcomisiones, comisiones especiales comités, grupos parlamentarios entre otros relacionados y estudiados detalladamente en el presente, tal como lo veremos a continuación la imposición de las sanciones correspondientes recae en un caso en órganos(contraloría interna) dependientes de la conferencia para el caso de la cámara baja; y en el caso de los senadores de la república en su reglamento en sus artículos 21 -22, se prevé la forma en que se integren órganos colegiados para la evolución y sanción correspondiente de los parlamentarios o legisladores de la cámara alta; por lo que no es necesario la existencia en un término exacto de un superior jerárquico para la imposición de las sanciones correspondientes, tal y como

³⁷² Cfr. Ibíd., pp.69(pie de página nota 6)

³⁷³ Ibíd., p.5.

se detallara a continuación encontrando sustento en la propias respuestas emitidas por las cámaras integrantes del congreso de la unión; en donde de manera expresa se reconoce la facultad para imponer sanciones y la ausencia de las mismas en la historia de nuestro país. Respuesta a solicitud 10406 de fecha 5 de marzo de 2014 a las 12:57:11, en donde refiere de manera literal contralor interno y director general de quejas denuncias e inconformidades.³⁷⁴

En el caso de la cámara baja como se refiere en el presente trabajo de investigación, el sistema es el siguiente:

- En la cámara baja del congreso de la unión el organismo previsto de aplicar las sanciones administrativas a los diputados federales, es la contraloría interna de dicha cámara.
- Dentro del estatuto de la cámara de diputados, se encuentra regulado la estructura, funcionamiento y facultades de la contraloría interna esto en sus artículos 153, 154, 155, 156, 157 y 158.
- Los preceptos legales de mérito establecen en síntesis que la contraloría interna es el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la cámara y se ubica en el ámbito de la conferencia, según lo dispone el artículo 53 de la ley orgánica.
- Por otra parte no debe de dejar el sustento correspondiente artículo 109 fracciones II, 110, y 113 de la CPEUM, artículo 13 de la LFRASP y el referido en el punto que antecede 53 de la Ley Orgánica del congreso General.
- La contraloría interna de la cámara baja depende de la conferencia, encontrando sus fundamentos legales en la ley orgánica del congreso general, y el estatuto para cámara de diputados tal y como lo señalamos anteriormente.
- Es de señalar que como veremos más adelante en la información solicitada a la cámara de diputados, esta nos informa de las autoridades responsables y de sus facultades directas para la sanción a las diputadas y diputados federales; sin que a la fecha se haya procedido contra algún legislador de la cámara baja.
- Todo lo relacionado con la contraloría interna será objeto de regulación y acuerdo de la conferencia.³⁷⁵
- Tenemos que en la cámara de diputados el órgano encargado de sujetar a procedimiento administrativo de responsabilidades a los legisladores así como de aplicar las sanciones administrativas correspondientes corresponde a la contraloría interna de dicha cámara baja.

En cuanto a la Cámara de Senadores.

³⁷⁴ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 69-70.

³⁷⁵ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 69-70.

- Tal como lo vimos anteriormente no es viable la imposición administrativa de las sanciones previstas en la ley correspondientes a destitución o inhabilitación en el caso de los legisladores de la república de la cámara alta ya que esta sanción únicamente puede ser impuesta a través del juicio político tal y como se establece en el artículo 22 del reglamento para cámara de senadores.
- Según lo establecido en el reglamento para la cámara de senadores en sus artículos 21 al 23 se puede desprender lo siguiente:
- En el desempeño de su cargo los senadores son sujetos de las responsabilidades de orden político y penal que establecen la constitución, la LFRSP, el código penal federal y los demás ordenamientos aplicables.
- Asimismo son responsables por faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en los términos de la constitución, la LFRASP, la ley y este reglamento.
- Las sanciones consistentes en la destitución o inhabilitación de un senador, o la separación de su cargo, se determinan y aplican conforme a los procedimientos señalados en los artículos constitucionales 110, relativo al juicio político; y 111, referido a la declaración de procedencia.
- En términos del artículo 11 de la LFRASP, y de lo dispuesto por la ley, los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.
- Dejando a la contraloría interna únicamente con facultades para conocer de servidores públicos adscritos a esa cámara alta, en atención a la reforma del Reglamento del senado de la república el 4 de junio del año 2010, la contraloría pierde la facultad de investigar instruir y en su caso sancionar a la legisladores de la república por incumpliendo a sus obligaciones como servidores públicos recayendo esta función en tres entidades que son los grupos parlamentarios, la mesa directiva y el pleno de dicha cámara tal y como lo vimos anteriormente.³⁷⁶
- Se señala que esa cámara alta desde los estudios previos realizados al funcionamiento y organización de la misma, anteriores a la reforma del reglamento del senado de la república en el año 2010 anterior es decir cuando la contraloría interna de dicha cámara contaba con facultades sancionatorias en contra de los senadores de la república, según la legislación aplicable y vigente, los estudios realizados hacen referencia, ni mención alguna a la facultad de dicha unidad administrativa para proceder administrativamente en consecuencia de alguna irregularidad cometida por algún legislador integrante de dicha cámara.
- Es importante hacer mención a la respuesta emitida a solicitud de información realizada por el suscrito por parte del sub – contralor de cámara de Senadores en fecha 21 de abril de 2014, mediante oficio no.

³⁷⁶ Cfr. Reglamento de la Cámara de Senadores, Artículos 21 - 23.

CI/LXII/SRQD/174/2014; en virtud de que partir del 4 de junio de 2010 se publicó en el diario oficial de la federación el reglamento interior del senado y en su artículo 23 prevé la competencia de quienes van a sustanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas presentados en contra de los senadores esta contraloría se ha declarado incompetente cuando se presentan en esta instancia y se han remitido a la mesa directiva; desprendiéndose de lo anterior que previo a esa fecha esa contraloría interna era competente para sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Por su parte mediante oficio de fecha 20 de febrero del año 2014 No.SGSPS/1402/057, refiere respecto a la interpretación del artículo 23 del reglamento del senado que dicha disposición confiere en el ámbito de sus respectivas competencias, a tres entidades diferentes: grupos parlamentarios, mesa directiva y pleno, para desarrollar los procedimientos orientados a la aplicación de sanciones administrativas a los integrantes de este órgano legislativo y refiere:

- Que los grupos parlamentarios en su ámbito competencial y de acuerdo a la normatividad que los regula, son los que deben desahogar los procedimientos de esta naturaleza.
- La participación de la mesa directiva se circunscribe al ámbito de aplicación de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en cuanto a los actos y omisiones previstos en dicho cuerpo normativo atribuibles a los senadores de la república para que en su caso el desarrollo del procedimiento previsto en el artículo 21 de dicho instrumento normativo.
- Por lo que hace el pleno configuran su participación para intervenir en la sustanciación del juicio político, actuado la cámara de senadores como jurado de sentencia.³⁷⁷

2. No existe legislación invocable dentro del congreso para la expedientación administrativa de sus miembros.³⁷⁸

En atención a lo anterior me permito referir la legislación y normatividad aplicable:

- Constitución política de los estados unidos mexicanos.
- Estatuto de los servicios administrativos y técnicos del senado de la república.
- Estatuto del servicio civil de carrera.
- Estatutos, manuales y reglamentos internos de cámara de diputados.

³⁷⁷ Respuestas remitidas vía correo electrónico el lunes 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m., por la unidad de enlace del senado de la república

³⁷⁸ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 69-70.

- Normatividad administrativa y acuerdos parlamentarios de cámara de diputados y cámara de senadores.
- Ley general de responsabilidades administrativas.
- Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- Ley orgánica del congreso general.
- Reglamento cámara de diputados.
- Reglamento cámara de senadores.
- Reglamento para el gobierno interior del congreso general.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación.
- Normatividad administrativa y acuerdos de cámara de diputados y cámara de senadores.
- y la referida anteriormente en el desarrollo del punto de la discusión planteada por el Doctor Miguel Eraña.

3. Se sostiene que los congresistas no son servidores públicos en sentido estricto.³⁷⁹

En relación al punto anterior estos son servidores públicos por mandato constitucional y definición directa, así como también se encuentran establecidos en la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ahora ley general de responsabilidades administrativas, y diversa normatividad referida en el punto que antecede.

Siendo como hemos visto un servidor público con un estatus específico y claro que se encuentra dotado de las siguientes características:

Estatus de los legisladores de la república:

- La Inelegibilidad.
- La Inhabilidad.
- La incompatibilidad.
- La Inviolabilidad.
- La Inmunidad.
- Remuneración.
- Duración en el Encargo.
- La Reelección de los legisladores.
- La Protesta Constitucional.
- La Relación entre el legislador y el Electorado.
- La Relación entre el legislador y su Partido.
- La Extinción de La Calidad de legislador o Suspensión del Estatus.³⁸⁰

³⁷⁹ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 69-70.

³⁸⁰ Índice.

Lo anterior encuentra su sustento constitucional en el título cuarto de nuestra Carta Magna, en donde se establecen las responsabilidades de los servidores públicos.

En donde se definen quienes son servidores públicos para efectos de responsabilidades, señalando a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del Distrito Federal (ahora ciudad de México), los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el congreso de la unión, en la asamblea legislativa del Distrito Federal (ahora ciudad de México) o en la administración pública federal o en el Distrito Federal (ahora ciudad de México), así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, según lo establece nuestra Carta Magna en su artículo 108 constitucional.

Con este artículo da inicio el título cuarto de la constitución, dedicado a regular los temas de las responsabilidades de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del estado. Se trata de dos temas esenciales en la arquitectura de cualquier estado constitucional.

Que los funcionarios sean responsables por sus acciones y omisiones es un requisito fundamental para que se pueda hablar de control del poder, que es una de las premisas lógicas, históricas e institucionales de la forma del estado basada en la existencia de una constitución.

Tal como se citó, cuando abordamos el tema de las Obligaciones del legislador de la república la responsabilidad administrativa Es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o Comisiones.

Por su parte, nuestra Carta Magna en su artículo 109 constitucional señala que el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o Comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la cámara de diputados del congreso de la unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.³⁸¹

Este precepto contiene las bases generales que debe observar tanto el legislador Federal como los de las Entidades Federativas al momento de emitir las correspondientes Leyes de Responsabilidades.

La responsabilidad administrativa se da por actos u omisiones de un servidor público respecto de deberes que derivan precisamente de su carácter de funcionario. Es decir, no puede incurrir en responsabilidad administrativa a un simple particular.

La fracción III menciona algunos principios que el legislador debe de tomar en cuenta al momento de determinar los supuestos en que se genera la responsabilidad administrativa: Se produce cuando se afectan la legalidad, entendido por esto principio rector de toda la actividad administrativa del estado mexicano, que además es un derecho fundamental de acuerdo a lo que dispone el primer párrafo del artículo 16 constitucional, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia del servidor público.

Quizá los conceptos de lealtad y de eficiencia sean más complejos de determinar, pero sin duda que las hipótesis de deshonestidad y parcialidad pueden perfectamente ser circunscritas por el legislador en la norma correspondiente; así como muchos otros que se encuentren contrarios a las obligaciones establecidas para ellos en el artículo 8 de la LFRASP, y tal como hemos visto son sujetos al cumplimiento de las mismas, tanto los integrantes de la cámara alta, como de la cámara baja del congreso de la unión.

En relación a la fracción III de artículo de mérito es conveniente referir el siguiente criterio jurisprudencial, que establece que la prohibición consiste en vedar, durante un año posterior al fin del empleo, cargo o comisión, la posibilidad de que un servidor público se coloque o haga que se le ubique en una posición superior, mejor, preferente, favorable o conveniente, respecto de otra persona, como consecuencia de las funciones públicas que desempeñó, siempre que lo anterior implique la violación de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y/o eficiencia o que con ello se incurra en conflicto de intereses; es decir, el citado artículo 9, inciso a), no prohíbe todo tipo de ventaja obtenida durante el año siguiente a la conclusión del puesto público desempeñado, sino sólo aquella que redunde en la transgresión de los mencionados principios previstos en el señalado precepto constitucional, o que signifique un conflicto de intereses, según lo define el artículo 8, fracción XII, párrafo segundo, de la indicada Ley.³⁸²

³⁸¹ Cfr. CPEUM, Artículo 109.

³⁸² RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 9, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO PROHÍBE TODO TIPO DE VENTAJA OBTENIDA DURANTE EL AÑO SIGUIENTE A LA CONCLUSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O

Rodolfo Luis Vigo Señala, en relación a los principios jurídicos lo siguiente:

“Entendemos que es posible habar de principios en un sentido fuerte y en un sentido débil lo propio de aquellos [Los Fuertes] es que forman parte del derecho per se o proprio vigore, mientras que los débiles se identifican por características formales, estructurales, etc. De ese modo, las versiones fuertes atribuyen a los principios jurídicos, la calidad de Aristóteles en su obra “metafísica” reconoce los principios cuando los define como aquello primero desde o a partir de lo cual algo es, se hace o se conoce, y precisamente los principios jurídicos en sentido estricto son aquellos de donde se hace o se constituye algo como derecho, o se identifica algo como derecho. De este modo, pensamos que el derecho en última instancia remite a los bienes humanos básicos, a los que intenta proteger con los instrumentos propios del derecho ósea el arché del derecho lo constituye lo que en terminología contemporánea se llaman los derechos humanos fundamentales o derechos naturales primarios.”³⁸³

Consonancia con la filosofía anterior, Sergio Cotta concluye:

“O sea que el hombre es el “principium reddendae rationis del derecho”. Es su origen, su fundamento, su causa, pero no histórica sino más bien ontológica... entonces el derecho tienen por principio general fundamental aquello que puede ser denominado principio antro-po-ontológico.”³⁸⁴

Como referencia conclusiva en el tema de los principios es importante dejar claro que tanto los principios como las normas operan en el derecho como reglas o medidas jurídicas, así como referencias en tanto puedan aplicarse a los fines a determinar si una cierta conducta es jurídicamente obligatoria, prohibida o permitida. Por consiguiente, en nuestra terminología llamamos al género “reglas Jurídicas”, que está compuesto por las especies de los principios [fuertes y débiles], y de las normas.³⁸⁵

El artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el

COMISIÓN DESEMPEÑADA, SINO SÓLO AQUELLA QUE REDUNDE EN LA TRANSGRESIÓN DE LOS PRINCIPIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL O QUE SIGNIFIQUE UN CONFLICTO DE INTERESES DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 91/2011. Director General Adjunto Jurídico, en ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 19 de mayo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Angelina Hernández Hernández. Secretario: José Rogelio Alanís García.

³⁸³ Rodolfo Luis Vigo, de la Ley al Derecho, Editorial Porrúa, México 2004, p.82.

³⁸⁴ Sergio Cotta, tomado de Rodolfo Luis Vigo, de la Ley al Derecho, Editorial Porrúa, México 2004, p.82.

³⁸⁵ Cfr. Rodolfo Luis Vigo, de la Ley al Derecho, Editorial Porrúa, México 2004, p.84.

desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las Leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Tal y como se puede apreciar el legislador siempre de acuerdo con el párrafo citado, debe establecer las obligaciones de los servidores públicos, las cuales deben de ser suficientes para asegurar los principios de actuación de los propios funcionarios señalados por el texto constitucional: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Ya hemos dicho que de estos cinco conceptos hay al menos dos que tienen un significado claramente jurídico: la legalidad y la imparcialidad.

Los otros pertenecen más bien a la ciencia de la administración pública y deben ser evaluados o interpretados, en su caso, desde tal perspectiva científica.

También se establece un principio de reserva de Ley en materia de las sanciones que se pueden imponer a los funcionarios públicos, los procedimientos a seguir y las autoridades competentes para aplicarlas, con lo cual se crea una suerte de “derecho a la legalidad” que favorece de forma muy positiva la seguridad jurídica de los funcionarios.

Se enumeran las sanciones que por Ley se pueden imponer a los funcionarios públicos; se trata como digo, de una mera enunciación, por tanto no limita al legislador, que perfectamente puede añadir otro tipo de sanciones a las que recoge dicho artículo.

En relación con lo anterior nuestro máximo tribunal indica que para considerar debidamente fundada una resolución, en la que se imponga a un servidor público una sanción de naturaleza administrativa, con motivo de una infracción cometida en el desempeño de sus funciones, encargo o comisiones, se deberán señalar necesariamente los artículos de la ley o leyes secundarias que de manera específica establezcan la sanción correspondiente, independientemente de que también se invoque como fundamento el propio precepto constitucional.³⁸⁶

³⁸⁶ RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CPEUM, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS. Contradicción de Tesis 108/2008-ss. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto, Décimo Primero, Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia

Nuestra constitución en su artículo 114, refiere que la Ley señalará los casos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa tomando en cuenta la naturaleza consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

La prescripción es una figura que contribuye a la seguridad jurídica, pues permite dar certeza a situaciones positivas o negativas que se prolongan en el tiempo. Todo ordenamiento jurídico debe hacer cuentas con el tiempo; los sistemas jurídicos contemporáneos deben de aceptar el hecho de que el tiempo también tiene efectos sobre las relaciones que regulan. Sin embargo los efectos del tiempo no deben permitir que se impida perseguir actos ilegales, y menos si tales actos han sido cometidos por funcionarios públicos, que son los primeros que deben de respetar la ley.

Como hemos visto en relación a los preceptos constitucionales antes citados el marco de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos es muy claro en la salvaguarda de sus principios rectores, la sana aplicación de los recursos, y en el desempeño eficiente, honesto y leal que debe de guardar cualquier servidor público.

De los preceptos anteriores es de donde deriva la obligación, forma y principios que debe contener las leyes de responsabilidades emitidas por el congreso de la unión y por las legislaturas estatales.

En el caso que nos ocupa la legislación vigente en este rubro para legisladores federales de ambas cámaras corresponde a la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos por cuanto a este tipo de responsabilidad.

Como ya lo vimos anteriormente en relación al juicio político es aplicable la LFRSP.

En el inicio de este capítulo se hizo referencia a las obligaciones que pone la LFRASP en su artículo 8 a los legisladores federales.

En cuanto a su medio de ejecución o procedimiento para la imposición de las mismas analizaremos cada caso en concreto es decir el caso para los diputados y senadores.

Administrativa del Primer Circuito. 1º. de octubre de 2008. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Tesis de jurisprudencia 154/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil ocho.

Lo anterior se realizará cuando entremos al estudio individual de cada uno de los temas referidos, trasladándonos al tema de las sanciones que pueden imponerse al legislador de la república que en ambos casos corresponderán a las mismas, más sin embargo existen diferencias en el órgano o autoridad responsable de la imposición de las sanciones de mérito en el caso de las sanciones administrativas.

Cabe señalar que no es viable la imposición administrativa de las sanciones previstas en la ley correspondientes a destitución o inhabilitación en el caso de los legisladores de la república de la cámara alta ya que esta sanción únicamente puede ser impuesta a través del juicio político tal y como se establece en el artículo 22 del reglamento para cámara de senadores.

Según lo establecido en el Reglamento para la Cámara de Senadores en sus artículos 21 al 23 se puede desprender lo siguiente:

- En el desempeño de su cargo los senadores son sujetos de las responsabilidades de orden político y penal que establecen la constitución, la LFRSP, el código penal federal y los demás ordenamientos aplicables.

Asimismo son responsables por faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en los términos de la constitución, la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la ley y este reglamento.

- Las sanciones consistentes en la destitución o inhabilitación de un Senador, o la separación de su cargo, se determinan y aplican conforme a los procedimientos señalados en los artículos constitucionales 110, relativo al juicio político; y 111, referido a la declaración de procedencia.
- En términos del artículo 11 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y de lo dispuesto por la ley, los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.

Las faltas administrativas en que incurran los demás servidores públicos del senado, serán sancionadas por la contraloría interna, conforme a los procedimientos establecidos al efecto.³⁸⁷

Ya que estas sanciones están reservadas como sanciones de responsabilidad política en el caso de estos servidores públicos según lo establece el artículo 110 constitucional que la letra dice:

³⁸⁷ Cfr. RCS, Artículos 21 - 23.

“[...las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público....]”³⁸⁸

En el caso de la cámara de diputados no existe ninguna distinción al respecto en ningún ordenamiento legal, por lo cual la imposición de las sanciones no debe de guardar distinción ya que estos en términos del artículo 108 de la constitución se reputan servidores públicos para efectos del título cuarto constitucional así como para la LFRASP a los diputados.

Por lo que a diferencia de cámara de senadores contraloría interna de la cámara de diputados sanciona a los legisladores integrantes de esa cámara baja, información que se corrobora con la respuesta dada a la solicitud de información realizada y citada más adelante en el desarrollo de la presente tesis doctoral.

En relación a lo anterior nos permitimos establecer que a partir de la reforma constitucional de 1982, específicamente al título cuarto, se establece un nuevo código de conducta para todo un género de personas que se denominan servidores públicos y se promueve la vigencia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar, so pena de la imposición de sanciones de naturaleza administrativa, lo que resulta una connotación totalizadora o universal referida a cualquier persona, funcionario o empleado del estado que, por tanto, incluye a todos los que pertenecen a los tres poderes de la unión.

Es en este sentido totalizador e incluyente de un género de personas que debe entenderse el artículo 108 constitucional pues, de lo contrario, aquellos principios no se aplicarían a algunas personas de suerte que se les dejaría en una “isla de impunidad” lo que sería absurdo, irracional artificioso e inconsecuente.

En este contexto, la función administrativa debe entenderse, lato sensu, al grado que incluya a cualquier persona que la realice pues con ello se privilegia el aspecto material y funcional para beneficiar a la colectividad y se supera un enfoque formal y restrictivo de quienes sólo orgánicamente pertenezcan a la administración, lo que frustraría los fines y valores que inspiran el orden jurídico.

Prueba de esta hipótesis interpretativa y cognoscitiva es que el artículo 113, in fine, de la constitución federal se refiere a la función o actividad administrativa que desarrolla el estado, incluida la de los poderes judicial y legislativo.

Bajo estas premisas se puede afirmar que a los servidores públicos de las cámaras que integran el congreso de la unión les resulta vinculatoria la LFRSP y la LFRASP.³⁸⁹

³⁸⁸ CPEUM, Artículo 110.

³⁸⁹ RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE SERVIDORES PÚBLICOS. LOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SON SUJETOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 558/2005. Roberto Sánchez Sánchez. 18 de enero de 2005. Mayoría

Por su parte en relación a la competencia en nivel contencioso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos la corte ha establecido de manera puntual que de las disposiciones contenidas en el título segundo, capítulo II, de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se advierte que los medios de defensa ordinarios previstos en su artículo 25, entre ellos, el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa, son inaplicables tratándose de resoluciones del órgano de control de la cámara de diputados del congreso de la unión que impone sanciones a sus servidores públicos por faltar a las obligaciones establecidas en el artículo 8º de la referida ley.

Lo anterior debido a que el diverso precepto 28 prevé que en caso de que sea revocada o modificada dicha resolución “se ordenará a la dependencia o entidad” que restituya al servidor público en el pleno goce de sus derechos, por lo que es indudable que la procedencia de tal juicio está referida sólo a resoluciones dictadas por órganos de la administración pública federal.

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 11, fracción XII, (ahora artículo 15) de la LOTJFA establece que procede el juicio de nulidad contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la LFRSP (ahora LFRASP), también lo es que no debe interpretarse en forma aislada, sino en relación con el artículo 73, fracción XXIX-H, de la CPEUM, que dispone que dicho tribunal sólo tiene competencia para dirimir conflictos suscitados entre los órganos de la administración pública federal del poder ejecutivo federal y los particulares, pero no para resolver controversias entre éstos y el presidente de la república, o con los otros poderes de la unión.³⁹⁰

De lo anterior es claramente deducible que aunque la LOTJFA, en su artículo 15, establece la competencia para conocer en materia de responsabilidades de los servidores públicos también lo es que esta se atañe únicamente a la administración pública federal, es decir al poder ejecutivo federal, en términos de la fracción XXIX-H de la CPEUM, dejando de la lado las controversias que en esta materia pudieran suscitarse en otros poderes de la unión. (Legislativo y Judicial).

La tesis de referencia concluye señalando que el TFJFA carece de competencia para conocer del juicio promovido contra las resoluciones dictadas por la contraloría

de votos. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

³⁹⁰ TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (antiguo TJFA). CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS CONTRADICCIÓN DE TESIS 27/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto, Octavo y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de marzo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez. Tesis de jurisprudencia 49/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de marzo de dos mil seis.

interna de la cámara de diputados del congreso de la unión, por sí o a través de la dirección de quejas, denuncias e inconformidades que impongan sanciones administrativas a sus servidores públicos. Sustentado lo razonado en el párrafo anterior.

A continuación y como punto final al análisis de las responsabilidades de los legisladores de la república se presentan las causales de acusación por las cuales los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles, tal y como lo hemos analizado anteriormente y las figuras que se manejan para cada una de ellas en algunos de los países de américa mismos que se comparan, observándose el tipo de ilícitos o actos que implican una responsabilidad para el servidor público ya sea por comisión u omisión.

II.4. Responsabilidad del Estado Legislador, Derecho Comparado.

En la opinión de Ernesto Jinesta Lobo, cuando aduce a la responsabilidad del estado legislador, por lo que toca España, señala los siguientes puntos:

- El Estado puede ser responsable por el dictado de leyes.
- En un estado social y democrático de derecho no hay actividad más lícita que la potestad legislativa, la cual reside en el pueblo quien la delega, mediante el sufragio en la Asamblea Legislativa.
- La ley goza de una presunción de legitimidad o de validez superior a la Responsabilidad del estado legislador o cualquier otro acto público hasta tanto no se demuestre lo contrario en la sede constitucional a través de alguno de los procesos diseñados para el control de constitucionalidad de la ley.
- El legislador tiene libertad de configuración y de regular o desarrollar todas aquellas materias necesarias para la existencia de la organización política.
- El ejercicio de esa potestad legislativa está sujeto al bloque de constitucionalidad representado por los preceptos, valores, principios y jurisprudencia constitucionales y por aquellos convenios o instrumentos internacionales debidamente aprobados por la asamblea legislativa que tienen un rango supra legal.³⁹¹
- En cuanto al procedimiento de formación de la ley, el legislador está sujeto al reglamento interno de la asamblea legislativa, el cual constituye un parámetro formal de la constitucionalidad.
- Pese a la presunción de legitimidad o validez de la ley y al carácter legítimo del ejercicio de la potestad legislativa, resulta irrefutable que el estado, a través, de su órgano constitucional asamblea legislativa puede causarle un daño a algún administrado.³⁹²

³⁹¹ Cfr. Ernesto Jinesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, pp.1-2.

³⁹² Cfr. Ernesto Jinesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, pp.1-2.

En relación a lo anterior ha existido una resistencia para la aceptación de la responsabilidad del estado legislador, o derivada de la emisión de leyes por parte del poder legislativo, debe indicarse que la teoría de la responsabilidad del estado por el dictado de leyes es relativamente moderna y no ha sido un asunto pacífico, puesto que, antes del primer tercio del siglo pasado se afirmaba que la ley era un acto soberano que beneficiaba a todos.

Demostración de lo anterior, lo constituyen las afirmaciones de Laferriere y Michoud, autores franceses del siglo antepasado, al manifestar, respectivamente, lo siguiente:

“Es principio que los daños causados a particulares por medidas legislativas no le dan ningún derecho a indemnización. La Ley es, en efecto, un acto de soberanía y lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin que pueda reclamar ninguna compensación. Sólo el legislador puede apreciar si debe acordar esta compensación” y “(...) la cuestión de la responsabilidad por falta no se puede plantear en relación con los actos del poder legislativo. Puede decirse en verdad que el legislador no comete falta en sentido jurídico del término, porque su derecho no tiene límite de orden constitucional o legal”.

393

No podemos dejar de lado como un antecedente histórico la referencia a la máxima inglesa conforme a la cual *“The King can do not wrong”* (el rey no se puede equivocar).

Otro tema importante en relación es que durante el siglo XIX y principios del XX el poder legislativo es reputado como el depositario de la soberanía, por lo que al ser manifestación de la voluntad nacional, es considerado, por definición, como omnipotente, irresistible e irrepreensible, de modo que la responsabilidad se admitirá respecto de las autoridades administrativas, las cuales, por esencia, se estiman subordinadas, vicariales, fiscalizables y política y jurídicamente responsables.

Más sin embargo, como era de esperarse el principio de la soberanía legislativa entraría en franca crisis y se abrirían las puertas de la responsabilidad del estado-legislador. Algunas de las razones de tal estado crítico fueron las siguientes:

- La integración de los conceptos de sociedad y estado, al concluirse que el parlamento es un órgano estatal.
- El diputado es un funcionario del estado o titular de un órgano del estado.
- entender el acto legislativo como un acto del estado, con lo que se abandonó el dogma de la ley como acto de soberanía y, por consiguiente, la imposibilidad de restringirlo o limitarlo con una obligación de indemnizar.
- El establecimiento de los sistemas de control de constitucionalidad ejercidos a través de los tribunales constitucionales, puesto que, la soberanía se

³⁹³ Cita Textual, de Laferriere y Michoud, tomada de Ernesto Jinesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, p.2. (Resistencia para admitir la Responsabilidad del Estado Legislador).

desplazó de la ley a la constitución, con lo que la primera dejó de ser una manifestación de una potestad ilimitada para transformarse en una proposición fiscalizable por contrariar el bloque de constitucionalidad.

- La admisión de efectos concretos y particulares de las leyes, con lo que se trascendió el dogma de su carácter general y abstracto.³⁹⁴

Creencias totalmente equivocadas que fueron superadas históricamente, ya que el poder legislativo como cualquier otro poder público tienen la obligación y responsabilidad de responder ante los ciudadanos, en el caso de que en el ejercicio de sus funciones se aleje o actúe de manera contraria a los principios que los rigen y en consecuencia emita conductas que perjudiquen los intereses de la población, siendo este último elemento el de mayor importancia para el estado, y el motivo original de sus funciones.

Es de señalar que en la opinión de Jinesta Lobo:

*“El fundamento ético y teórico de la responsabilidad por conducta lícita radica en el principio de justicia distributiva de acuerdo con el cual la carga necesaria para la obtención de una utilidad colectiva debe distribuirse proporcionalmente entre todos los miembros de la colectividad y no recaer en uno solo, esto es, que todo sacrificio soportado por un administrado o grupo de éstos más allá de la contribución a través de la carga tributaria debe serle compensado por el erario público.”*³⁹⁵

Actualmente, persisten opiniones jurídicas que abogan por una admisión cuidadosa y restrictiva de la responsabilidad del estado legislador, que la entienden como un límite a la potestad legislativa de quienes representan al pueblo, el denominado “progreso legislativo, normativo o jurídico” y el seudo peligro de la “petrificación normativa”. Me permito señalar los siguientes ejemplos:

Quintana López Señala:

*“Que bajo la llamada responsabilidad del Estado legislador se albergan aquellos supuestos cuyo común denominador se encuentra en los daños económicamente evaluables generados por la actividad legislativa y que, en consecuencia, les sigue la obligación de resarcimiento conservadoramente, que el reconocimiento del derecho de los administrados al resarcimiento de los daños causados por el poder legislativo.”*³⁹⁶

Es importante señalar que el tema de mérito debe estar rodeado de cautelas, pues de lo contrario el legislador pudiera perder operatividad, con el consiguiente anquilosamiento del ordenamiento jurídico, situación incompatible con la esencia

³⁹⁴ Cfr. Ernesto Jinesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, pp.2-3.

³⁹⁵ Cfr. Ibíd., pp. 3-4.

³⁹⁶ Thomas Quintana López, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17243.pdf>, p.103.

misma del estado social de derecho, así como es importante conjurar el peligro de la petrificación normativa.

Resultaría importante el vincular la evolución del ordenamiento al pago de indemnizaciones, con lo cual el legislador perdería el estatus que ocupa en nuestro estado social y democrático y con ello quedaría igualmente incumplido el mandato de progreso ³⁹⁷

Cabe señalar que el utilizar un argumento de carácter formal, va en sentido opuesto a que por vía de ley ordinaria, se de regulación al tema de la responsabilidad del estado-legislador al comprender que esta únicamente puede ser resuelta por preceptos constitucionales expresos, y en caso de no haberlos, deduciendo las reglas aplicables desde la Carta Magna.³⁹⁸

VI.6.5. Principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas: fundamento de la responsabilidad del Estado-legislador.

La responsabilidad por conducta legislativa, como una modalidad específica de la misma sin falta o por sacrificio especial, tiene fundamento inmediato o directo en el principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas, inherente a todo estado de derecho.

Algunas de las responsabilidades estudiadas e enumeradas en las que puede incurrir el estado legislador en España, esto es el poder legislativo español son las siguientes:

- Responsabilidad del estado legislador derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley.
- Responsabilidad por la aprobación de tratados o convenios internacionales.
- Responsabilidad por las omisiones legislativas.
- Responsabilidad estado-legislador, situaciones jurídicas objetivas o subjetivas y derechos adquiridos.³⁹⁹

Para Evangelina Verónica de la Tejera Hernández y Pedro Manuel Herrera Molina, en su artículo la responsabilidad patrimonial del estado en el derecho español, señalan los siguientes puntos:

- En la actualidad, no se puede concebir un estado de derecho que no garantice en su ordenamiento jurídico, e principio de responsabilidad patrimonial del estado, entendiéndose este en sus tres poderes y desplegando su actividad de administrador, juez y legislador, lo cual tiene

³⁹⁷ Cfr. Ernesto Jinesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, p.4.

³⁹⁸ Cfr. Ernesto Jinesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, p.5.

³⁹⁹ Cfr. Ernesto Jiniesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, pp. 17 -26.

como consecuencia directa, la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

- En virtud de que la Responsabilidad del Poder Legislativo, no tiene un reconocimiento individualizado en el texto de la constitución, su desarrollo ha tenido que ser realizado por la jurisprudencia y los tribunales.
- La responsabilidad del Estado legislador puede tener dos orígenes esencialmente, dependiendo del canon de control que se utilice para contrastar la ley en cuestión, derivándose de la inconstitucionalidad en cuanto a la constitución española o contraria al derecho europeo.
- El tribunal supremo fue reticente a reconocer la responsabilidad patrimonial derivada de actos del poder legislativo, en la sentencia de 29 de febrero de 2000, para los casos de las declaradas constitucionales, contando con antecedentes directos de 2004, 2005 y 2010.⁴⁰⁰

Por su parte en el Iberforo- Barcelona en relación La responsabilidad del “estado-legislador” Manuel Jesús Astillero Fuentes, señala que el ejercicio del poder es inherente la causación de daños queridos o no.

El estado es instrumento de poder. Corolario de lo anterior es que el estado es instrumento de causación de daños. Ahora bien, y siguiendo con la diferenciación que al poder del actuar del poder legislativo, la producción de efectos dañinos o perjudiciales derivados de las leyes.

He aquí la faceta más desaventajada de todas las responsabilidades del ejercicio del Poder: la responsabilidad del estado-legislador, la cual, no obstante, nos ofrece una casuística tan abundante como variada. Al objeto de identificar su alcance y posibilidades, pasamos a recoger algunos casos extraídos de la jurisprudencia, más sin entrar en las soluciones jurídicas que en su momento se ofrecieron:

- Una ley estatal reduce la edad de jubilación de los funcionarios y otra establece un sistema de incompatibilidades más estricto del que había. Estos reclaman indemnizaciones porque han visto recortada su vida laboral y su capacidad de trabajo en otras áreas respecto del momento en el que ingresaron en la función pública.
- Una ley autonómica obliga a los propietarios de terrenos rústicos a dedicarlos a unos determinados usos y con una determinada productividad. Los propietarios reclaman indemnizaciones por cuanto no pueden explotarlos libremente.
- Dentro del proceso de integración europea, una ley elimina progresivamente, los cupos de pescado importado exento de derechos aduaneros que había para el caso de que las capturas se hubiesen realizado por empresas extranjeras participadas por españolas. La

⁴⁰⁰ Cfr. Evangelina Verónica de la Tejera Hernández y Pedro Manuel Herrera Molina, en su Artículo la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Español, UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, boletín de derecho comparado núm. 141, pp. 1159 – 1161.

empresa española reclama una indemnización por la supresión de tal exención.

- Un tributo se declara inconstitucional. Los contribuyentes que lo pagaron reclaman la devolución del mismo con los intereses legales más indemnización de daños y perjuicios.

El autor concluye señalando que la responsabilidad del estado-legislador, el cual podría sintetizarse en una palabra: inmovilismo, debido a que los avances normativos en la materia no han significado mejoría alguna.⁴⁰¹

Para Alejandro Pizzorusso, en su artículo la responsabilidad del estado por actos legislativos, experiencia del caso italiano señala que este tipo de problemas ha sido objeto de atención si bien de manera limitada gracias, sobre todo, a las experiencias producidas, mucho más tarde, en el ámbito de la actividad de justicia constitucional; ello se vio facilitado por la circunstancia de que esta actividad se desarrolla, principalmente, en el ámbito de los procedimientos de control “incidental” de la constitucionalidad de las leyes, los cuales comportan un control a posteriori, vinculado con una cuestión surgida en el ámbito de un juicio en curso, frente a un juez cualquiera, y por lo tanto, con un acentuado carácter de “difusión” o, cuando menos, de “concreción”.

Ello ha llevado a creer que únicamente con la introducción del control de constitucionalidad de las leyes se ha hecho posible configurar la responsabilidad por actos legislativos, aunque esta conclusión parece ser demasiado limitativa; lo que sí es cierto, en todo caso, es que no se puede plantear el problema de la responsabilidad del estado por actos legislativos si no se dispone de parámetros con los cuales confrontar la ley que debería determinar dicha responsabilidad.

Y dado que, en la experiencia italiana, aún existen casos en los cuales un ciudadano puede resultar damnificado por un acto parlamentario no legislativo, sin contar con la posibilidad de recurrir a un juez para demandar por el sacrificio de los derechos sustanciales que le corresponden según el ordenamiento vigente, el problema se ha planteado, a veces, de modo particularmente concreto.

Una contribución importante en esta dirección se ha producido, si bien por razones distintas, más allá de la actividad de las dos jurisdicciones europeas:

- En efecto, el tribunal europeo de los derechos humanos, con sede en Estrasburgo, ha sido designado, por parte de la Convención que regula su actividad, para cumplir la tarea de resolver aquellos recursos mediante los cuales se interpone una demanda de resarcimiento de daños frente al estado por todo tipo de comportamiento lesivo de los derechos garantizados por la convención, sin excluir los comportamientos realizadores de actos normativos que entren a formar parte del ordenamiento jurídico vigente en

⁴⁰¹ Cfr. www.iberforomadrid.com/descargas/revista/rev_01_02_c.pdf, Manuel Jesús Astillero Fuentes, La Responsabilidad del “Estado-legislador”, pp.1-4.

aquel mismo estado; todo ello, sobre la base de una clara forma de responsabilidad objetiva.

- A su vez, el tribunal de justicia de las comunidades europeas, con sede en Luxemburgo, ha tenido la oportunidad de afirmar, en un fundamental pronunciamiento, la responsabilidad del estado frente a los individuos por la falta de aplicación de las directivas comunitarias.

Los controles de legalidad ejercidos sobre los actos (omisivos, inclusive) de los particulares o de los poderes públicos, dan lugar a pronunciamientos que determinan su eventual contrariedad al derecho, así como las consecuencias respectivas de ello. En lo que concierne a los comportamientos de los particulares, aquellas consecuencias pueden consistir, principalmente, en la declaración de invalidez de un acto potencialmente productivo de efectos jurídicos cumplido por estos, o bien en la aplicación de sanciones (o de resoluciones de ambos tipos). Cuando la contrariedad al derecho de un acto o comportamiento determina la aplicación de sanciones, se habla de responsabilidad del autor del comportamiento, con una expresión genérica que comporta, sin embargo, dos posibles tipos de efectos, bastante diversos entre sí, aun cuando vinculados en ciertos aspectos.

Un primer tipo de efectos es el que consiste en la aplicación de medidas represivas, como las sanciones penales, disciplinarias y similares; un segundo tipo de efecto es el que consiste, en cambio, en la determinación del deber de resarcimiento del daño que se hubiere producido por el comportamiento contrario al derecho.⁴⁰²

Otro de los enfoques es el de prever la responsabilidad del estado legislador a través de un esquema estricto del derecho civil Italiano, más sin embargo y admitiendo la posibilidad de poder proceder de esa manera, se tienen que se encuentra subordinado al ámbito comunitario tal y como lo explicamos anteriormente del derecho de la unión europea.

Visto lo anterior y los casos en donde se está volviendo una realidad la responsabilidad del estado legislador, es decir la responsabilidad del poder Legislativo, como un poder que con sus actos y el desarrollo de sus funciones es evidente que puede causar daños a la ciudadanía, y a los sectores que integran la actividad productiva de un país.

Lo delicado de la función del poder legislativo es a tal grado que puede beneficiar o afectar de manera indebida el desarrollo de la vida nacional, y no podemos permitir ni en México, ni en ninguna parte del mundo que este poder ejerza sus funciones a la ligera, y que se integra por servidores públicos carentes de las capacidades y valores necesarios para el desarrollo de tales funciones, y peor aún con la falta de valores que exige el cumplimiento de una responsabilidad de ese tamaño, y que impone la legislación vigente como obligaciones y principios rectores fundamentales.

⁴⁰² Cfr. Alejandro Pizzorusso, En su Artículo La Responsabilidad del Estado por los Actos Legislativos, Experiencia del Caso Italiano, pp. 124 -136.

El solo hechos de estar como ciudadanos en un estado de indefensión frente a este poder, y que el mismo tuviera la facultad de perjudicarnos por su negligente, antijurídico, o mal desarrollo de sus funciones; sin tener una posibilidad real de defensa es un absurdo en el que debemos de trabajar para solventar a la brevedad, y más aún que el propio estado mexicano pueda repercutir en contra de sus legisladores por los daños causados por el indebido ejercicio de sus funciones.

Es grato ver como en otras partes del mundo se tienen avances claros en el reconocimiento de estos derechos para la ciudadanía y de la obligación del poder legislativo y del estado de responder por los daños y perjuicios causados.

Por otra parte también es importante es analizar y contrarrestar de manera objetiva y veraz las posiciones de académicos y expertos en el tema en sentido contrario. Que como hemos visto se argumenta un inmovilismo y parálisis legislativa.

El responsabilizar a nuestros servidores públicos, integrantes de cualquier poder de la federación es una cuestión fundamental para forzar y apoyar el profesionalismo, respeto, desarrollo, seriedad, patriotismo y responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

En nuestro país, México hemos visto las posibilidades reales en cuanto a las obligaciones que tienen como servidores públicos nuestros legisladores; así como los órgano encargados de desarrollo esa función fiscalizadora; lamentablemente hasta le fecha hemos sido incapaces de desarrollar y orientar adecuadamente nuestro sistema de responsabilidades en este poder y de sancionar y responsabilizar adecuadamente a por la comisión de conductas reprochables o a la ineficiencia en el desarrollo de su labor.

Esperamos que nuestros abogados, académicos y expertos en la materia empiecen a generar controversias presionando las reformas necesarias para proceder a responsabilidad legal, directa y objetiva del poder legislativo federal cuando este en el desempeño de su funciones cause daños o vulnere los derechos de la ciudadanía.

Capítulo VII

VII.7.0 Sanciones Administrativas previstas para El Legislador de La República.

Entraremos al estudio de las sanciones de las que pueden hacerse acreedores nuestros legisladores y legisladoras en materia administrativa.

Por su parte podemos ver que la emisión de una sanción administrativa corresponde a la emisión de un acto administrativo, que restrigue o disminuye la esfera jurídica del administrado en relación con sus derechos subjetivos frente a la administración

pública. Esto es, se trata de actos que tienen un efecto desventajoso o perjudicial en los derechos o patrimonio del particular al cual se dirigen.⁴⁰³

En opinión de Francisco Berlín Valenzuela, por regla general, en el mundo del derecho toda conducta que sea contraria a la normatividad vigente lleva consigo una sanción o pena. Dentro del derecho parlamentario encontramos las sanciones disciplinarias a los parlamentarios que no cumplen con determinadas funciones.⁴⁰⁴

Es importante que delimitemos el marco conceptual de las sanciones disciplinarias si atendemos al término “sanción” en un sentido general, se entenderá ésta como una pena o represión; por ello algunos autores al definir sanciones disciplinarias, nos remiten a la expresión corrección disciplinaria.

Existen como hemos visto diferentes tipos de sanciones, desde la posibilidad de la pérdida de condición de parlamentario, hasta las simples represiones por parte del órgano rector de la cámara cuando hay faltado al orden, al decoro o al buenas costumbres.⁴⁰⁵

Por sanción administrativa que es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto lícito, que es la posición o infracción del ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o lícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Garrido Fraga define la sanción administrativa no como castigo sino como un medio represivo, a través del cual la autoridad administrativa a través del el acto administrativo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.⁴⁰⁶

Puede entenderse la sanción administrativa también como un medio represivo y llega a una definición formal: En el ejercicio de la potestad sancionadora impone a la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas.

Por su parte en cuanto a la naturaleza de la sanción administrativa podemos decir que cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, la sanción administrativa, preventivos o regresivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo.

⁴⁰³ Cfr. Luis José Béjar Riviera, Op.Cit., p.9.

⁴⁰⁴ Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México 2006, pp. 260-261.

⁴⁰⁵ Cfr. Ibíd., pp. 260-261.

⁴⁰⁶ Cfr. Gabino Fraga, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México 2006, p.240.

Predomina sin embargo la idea de castigo que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a que su poder ejemplificado o meramente correctivo.

Mueve fundamentalmente al estado el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece, no la cumple, que cualquier otra motivación.⁴⁰⁷

La sanción administrativa se compone de varios principios rectores, que podemos identificar como los siguientes:

Primero el principio de legalidad, mismo que aparece como un imperativo de sometimiento al orden constitucional y legal tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos.

Que lo integran el Principio de reserva de ley.[Este principio contiene la exigencia general de la existencia de una norma jurídica previa que regula tanto la información como la sanación en un rango de ley]; El Principio de irretroactividad de la ley.[El principio de legalidad en su ámbito temporal encuentra en el tema de la aplicación retroactiva mayor desarrollo en la doctrina penal, de la cual se sustrae la irretroactividad de la aplicación de sanciones administrativas desfavorables.] y el Debido proceso legal. [Este principio reside en la cláusula de “*due process o law*” originaria del *comon law*” y en la actualidad es común el orden constitucional de la civilización occidental. En este sentido, el desarrollo de esta cláusula admite dos acepciones; por un lado el debido proceso legal formal y por otro el debido proceso sustancial]

También encontramos las Limitaciones al ejercicio arbitrario del poder:

- Territorialidad.
- Motivación y fundamentación.
- Prescripción.
- Caducidad.
- Cosa juzgada
- Prohibición de analogía.
- Principio de personalidad de sanciones.

Por otra parte el principio de Proporcionalidad. Que se entiende como el reconocimiento constitucional de los derechos humanos han propiciado que el derecho administrativo ponga mayor atención a los intereses del individuo. Esta dimensión individual se manifiesta en principios rectores como la prohibición del exceso, lo anterior por medio del principio de proporcionalidad ligado a los criterios

⁴⁰⁷ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, Diccionario de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 248.

de adecuación y exigibilidad, así como a los principios de igualdad y de confianza legítima.

La Tipicidad que Consiste en la posibilidad de subsumir la acción de descripción de hecho sancionado por la ley.

La Culpabilidad en la que es necesario para que surja la contravención no es indispensable que la situación de hecho haya sido provocada o deseada; por ende, prescinde de la culpa y, aún más, del dolo por parte del infractor, no obstante, sólo en ciertas ocasiones la norma policial exige el obrar culposo para que la falta sea punible.

Presunción de inocencia que es un derecho fundamental, sin admitir que se le otorgue solo la calidad de principio informador. esto es así , ya que la cualidad de este derecho se potencia con la relevancia procesal que implica que el administrado no sea el encargado de probar la falta de culpabilidad, sino que sea la administración sancionadora la encargada de acreditar sus imputaciones.

Imputabilidad que Concibe la capacidad de valorar y comprender la ilicitud de hecho, esta aptitud de adecuar el comportamiento da la conducta esperada por el ordenamiento jurídico, por lo cual es inaceptable atribuir infracción y sanción al sujeto bajo circunstancias psicológicas que le impida discernir sobre la antijuricidad de su conducta.

La antijuricidad, establece que la sanción implica la existencia de una infracción, y esta presupone una acción antijurídica es decir, la contradicción entre la acción y el derecho, pues resulta más que obvio que Seria monstruoso declarar infracción algo conforme a derecho.

El Principio *non bis in ídem* se encuentra íntimamente ligado a los de legalidad y tipicidad, pues se trata de una prohibición cuyo origen se relaciona directamente al debido proceso legal de corte anglosajona, aplicándose al derecho administrativo sancionador con un determinado alcance con significados prácticos.⁴⁰⁸

Es importante señalar que en cuanto a la potestad sancionadora administrativa, se refiere que la actividad del estado se realiza atreves de atribuciones de que la ley le otorga para alcanzar sus fines, por otra parte se comenta que la legislación administrativa está inspirada en el interés, en la utilidad y en el orden público, para su eficiencia requiere que el régimen del policía provea de poder sancionador a la administración con el objeto de castigar violaciones que constituyan delitos; sin confundir la actividad administrativa a con la dificultad administrativa de imponer sanciones.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Cfr. Sinuhe Reyes Sánchez, Op.Cit., pp. 75 -115.

⁴⁰⁹ Cfr. Ibíd., p.122.

En cuanto a la finalidad de la sanción administrativa, tenemos que la sanción se establece para castigar y reprimir el incumplimiento de la ley, y de esa forma pretender asegurar el cumplimiento de los deberes que los ciudadanos tienen con la sociedad.

La sanción administrativa tiene un papel en la contribución al orden público tan necesario que permite el acatamiento de las reglas de convivencia mínimas en sociedad, la cual aspira al bien común, a la verdad, a la justicia y a la paz.⁴¹⁰

En consecuencia se puede afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones podemos separarlos en los siguientes puntos:

- Mantener la observancia de las normas.
- Reparación del daño o indemnización.
- Imposición de castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor.⁴¹¹

En el caso de las sanciones administrativas aplicables a nuestros legisladores federales estas se comprenden en la LFRASP, legislación en la materia aplicable a los servidores públicos federales de ambas cámaras que integran nuestro congreso de la unión.

Como a todos los servidores públicos enunciados como hemos visto anteriormente en el artículo 108 constitucional; La LFRASP prevé en su artículo 13, en qué consistirán las sanciones por falta administrativa, derivada de un incumplimiento a alguna de las obligaciones referidas en el artículo 8 de la misma ley, Indicando lo siguiente:

VII.7.1 Amonestación Privada o Pública.

La amonestación ha sido considerada corrección disciplinaria en materia del procedimiento, que impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias a las del desarrollo del procedimiento.

Esta sanción es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el derecho canónico, en donde se identifica, como un remedio penal de índole preventiva a que se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.

Nuestra legislación procesal no define esta figura : solo la menciona el código penal federal en su artículo 42, señalando que consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió,

⁴¹⁰ Cfr. *Ibíd.* , pp.156-157.

⁴¹¹ Cfr. Manuel Lucero Espinosa, *LFRASP Comentada*, Editorial Porrúa, México 2011, pp.50-51.

excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en privado según lo considere el juez.⁴¹²

En materia administrativa es considerada una sanción, aunque para muchos autores, en relación con lo anterior no debe de ser tomada en cuenta de esa manera, la legislación administrativa vigente es clara en establecer la como una sanción, con todos sus efectos para una residencia, y efectos registrales, como sanción.

Esta sanción consiste básicamente en una reprensión que pretende evitar la reiteración de una conducta constitutiva de una falta administrativa, pudiendo ser pública o privada y en ambos casos ejecutada por su jefe inmediato lo anterior encuentra sustento con el siguiente criterio que establece de manera puntual que la infamia prohibida por el citado precepto constitucional es la sanción cuya consecuencia es el deshonor o el desprestigio público, y que derivado de ello afecta la vida jurídica y social del sancionado.⁴¹³

En ese tenor, se concluye que la amonestación pública que como sanción por falta administrativa establece el artículo 13, fracción I, de la LFRASP, no constituye una pena infamante de las prohibidas por el artículo 22 de la CPEUM, toda vez que se trata de una reprensión que pretende evitar la reiteración de una conducta constitutiva de una falta administrativa.

VII.7.2 Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

Tal como se indica esta sanción consiste en la Suspensión Temporal del empleo cargo o comisión, indicando que el servidor público se reincorporará a sus funciones transcurrido el tiempo que dure la sanción de suspensión correspondiente, sin que la misma tenga por objeto salvaguardar el servicio de manera directa.

En relación lo anterior se hace referencia al siguiente criterio, que aunque se refiere a la sanción de suspensión temporal prevista por la LFRSP es de total aplicación para los efectos de definición y precisión del alcance de la misma.

La sanción que se impone al aplicar la LFRSP, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la

⁴¹² Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., pp.124-125.

⁴¹³ Cfr. Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. La amonestación pública a que se refiere el artículo 13, fracción I, de la ley federal relativa no constituye una pena infamante de las prohibidas por el artículo 22 de la CPEUM. Amparo en revisión 138/2008. Alberto Obando Rodríguez. 9 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.⁴¹⁴

VII.7.3 Destitución del puesto.

La destitución del puesto es la sanción consistente en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo, ejecutada de manera inmediata tras la notificación de la misma al responsable.

De las cinco sanciones administrativas que prevé el artículo 13 de la LFRASP, la destitución es la que, desde la ley anterior, ha generado mayores controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única competente para resolver la conclusión es la autoridad laboral.⁴¹⁵

Esta controversia se resolvió atendido que la imposición de sanciones administrativas constituye un acto de autoridad que todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que ejerce en razón del *status activae civitatis*, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

La resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa, de las características de presunción de validez y de ejecutividad. La validez, como presunción *iuris tantum*, permite que el acto produzca efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio contencioso administrativo ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, según lo disponen los artículos 25, 28, y 29, de la LFRASP.⁴¹⁶

⁴¹⁴ Cfr. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICOCONTRADICCIÓN DE TESIS 115/2003-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Décimo Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, todos en Materia Administrativa. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. Tesis de jurisprudencia 34/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de dos mil cuatro.

⁴¹⁵ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2011, pp.130 -134.

⁴¹⁶ Cfr. Ibíd., pp.130 -134.

Y en efecto la destitución como sanción administrativa impone de manera inmediata la separación del encargo del servidor público sancionado de manera definitiva, esta sanción como lo veremos más adelante difiere al igual que la suspensión temporal, y la inhabilitación en relación al modo de su ejecución ya que por lo general es ejecutada por el titular de la dependencia o entidad, circunstancia que no ocurriría en el mismo sentido en ninguna de las cámaras del congreso de la unión.

Como hemos visto esta sanción al igual que la inhabilitación corresponden en el caso de la cámara alta, y en atención a las últimas reformas realizadas al reglamento de dicha cámara corresponde a la responsabilidad política y son impuestas mediante el juicio político correspondiente tal y como lo hemos visto anteriormente.

Sin que se cuenten con antecedentes, de la imposición de dichas sanciones previamente a la reforma de referencia en que era competente para su imposición la contraloría interna.

En el caso de la cámara baja, tenemos que en teoría, y según la legislación vigente, el análisis realizado y la información proporcionada en el rubro por dicha cámara, el órgano competente para la imposición de dichas sanciones sería la contraloría interna de dicho órgano legislativo, sin que a la fecha tengamos algún antecedente de la imposición de la misma, como de ninguna otra a ningún legislador de la república.

Suponiendo que en caso de darse la ejecución debería de ser impuesta en este caso por el máximo órgano de dicha cámara, que sería su presidencia.

VII.7.4 Sanción Económica.

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones pero no la económica.⁴¹⁷

La sanción económica por lo general se impone aparejada de cualquier otra de las enumeradas en el artículo de referencia es decir, deriva del incumplimiento de una obligación del servidor público referida en el artículo 8 de la ley de la materia y que a consecuencia de la misma se genere un daño o menoscabo económico al estado.

Es de señalar tal y como se ha referido por nuestro máximo tribunal que el beneficio obtenido o el daño causado que servirá para graduar la referida sanción económica, debe calcularse hasta que la conducta se consume totalmente, sin que tenga trascendencia, que con posterioridad a esa consumación, se resarza parcial o totalmente el daño económico causado, dado que ese elemento es indiferente para

⁴¹⁷ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p.138-139.

la sanción que, como se dijo, no pretende, el resarcimiento patrimonial (reparación del daño), sino una medida ejemplar en relación con el mal causado.

En relación a lo anterior es importante referir que el artículo 15 de la LFRASP, en desarrollo del postulado contenido en el artículo 113 de la CPEUM, otorga oportunidad a la autoridad para graduar la sanción económica que imponga, que podrá ser de hasta tres tantos del beneficio o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados, sin que pueda ser menor o igual a éstos.

Así, a partir de la teleología objetiva en que descansa la norma, los elementos que toma como base, tanto el constituyente como el legislador para la imposición de la sanción, son el beneficio o lucro obtenido o el daño o perjuicio causado, para de ahí graduarla en los mínimos y máximos establecidos para su individualización, los cuales resultan relevantes, pues de ellos se advierte que la intención del propio constituyente no fue obtener el resarcimiento del quebranto patrimonial sufrido, sino sancionar de manera ejemplar la actuación indebida del servidor público. En estas condiciones, el aludido precepto 15 otorga elementos claves para identificar el punto de partida y final que se tomarán en consideración para obtener el monto del beneficio obtenido o daño causado, los cuales deben iniciar desde el momento en que se realiza la conducta y hasta que ésta se consuma, o bien si es continua (de tracto sucesivo) respecto a los que se siguen causando con motivo de la materialización que acontezca en cada momento.⁴¹⁸

Por tanto, el beneficio obtenido o el daño causado que servirá para graduar la referida sanción económica, debe calcularse hasta que la conducta se consume totalmente, sin que tenga trascendencia, que con posterioridad a esa consumación, se resarza parcial o totalmente el daño económico causado, dado que ese elemento es indiferente para la sanción que, como se dijo, no pretende, el resarcimiento patrimonial (reparación del daño), sino una medida ejemplar en relación con el mal causado.⁴¹⁹

VII.7.5 Inhabilitación Temporal Para Desempeñar Empleos, Cargos O Comisiones En El Servicio Público.

La inhabilitación temporal, es una sanción administrativa que se aplica muchas veces a aparejada con la de destitución, o sola cuando el servidor público haya causado baja del encargo de referencia.

⁴¹⁸ Cfr. SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LFRASP. EL RESARCIMIENTO DEL DAÑO ECONÓMICO CAUSADO, EFECTUADO CON POSTERIORIDAD A LA CONSUMACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA, ES IRRELEVANTE PARA GRADUARLA. DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 384/2011. Alberto López Osorio. 22 de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Angelina Hernández Hernández. Secretario: Christian Omar González Segovia.

⁴¹⁹ Cfr. Ibíd.

Es decir cuando el servidor público acreedor de la infracción de mérito se encuentra en activo, además esta se impone por lo general la sanción de destitución y ya destituido opera la inhabilitación correspondiente.

Esta sanción consiste en la imposibilidad de ocupar algún cargo empleo o comisión en el servicio público durante un periodo de tiempo determinado, el que será referido por el juzgador y necesariamente tiene que ser de uno a veinte años según la gravedad de la falta.

Nuestro máximo tribunal ha sostenido que no existe un trato diferenciado a los servidores públicos a los que se les inhabilite de 10 a 20 años respecto de aquellos a quienes se les imponga de 1 hasta 10 años, pues además de que la primera sanción corresponde a conductas graves de los servidores públicos, y la segunda se aplica a esos servidores públicos por un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, en ambos supuestos se toman en cuenta los requisitos ordenados por el artículo 113 de la CPEUM, relativos a que las sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, dado que estos últimos se contienen en el artículo 14, fracción VI, de la indicada ley federal de responsabilidades.⁴²⁰

También establece ciertas providencias como las siguientes:

- Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.
- Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal (ahora ciudad de México), y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.
- En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.
- En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.
- Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo,

⁴²⁰ Cfr. Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El artículo 13 de la ley federal relativa, no viola la garantía de igualdad. La segunda sala de la SCJN, en la tesis 2ª. LXXXIV/2008, de rubro: "igualdad. Criterios que deben observarse en el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de dicha garantía.", Amparo en revisión 1155/2008. Ramón Ernesto Jaramillo Politrón. 21 de enero de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Nota: La tesis 2ª. LXXXIV/2008 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440.

cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

- La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Sirven de apoyo para la mayor comprensión de las sanciones administrativas previstas por el ordenamiento de mérito los siguientes criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal.

La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto.

Por tanto, el primer criterio necesario para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente.⁴²¹

En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual en cuestión. En ese tenor, se concluye que el artículo 13 de la LFRASP, no viola la citada garantía constitucional, pues no da un trato diferenciado a los servidores públicos a los que se les inhabilite de 10 a 20 años respecto de aquellos a quienes se les imponga de 1 hasta 10 años, pues además de que la primera sanción corresponde a conductas graves de los servidores públicos, y la segunda se aplica a esos servidores públicos por un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, en ambos supuestos se toman en cuenta los requisitos ordenados por el artículo 113 de la CPEUM, relativos a que las sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios

⁴²¹ Cfr. Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. el artículo 13 de la ley federal relativa, no viola la garantía de igualdad. la segunda sala de la SCJN, en la tesis 2ª. lxxxiv/2008, de rubro: "igualdad. criterios que deben observarse en el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de dicha garantía.", Amparo en revisión 1155/2008. Ramón Ernesto Jaramillo Politrón. 21 de enero de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. Nota: La tesis 2ª. LXXXIV/2008 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2008, página 440.

patrimoniales causados, dado que estos últimos se contienen en el artículo 14, fracción VI, de la indicada ley federal de responsabilidades.⁴²²

El artículo 113 de la CPEUM establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades facultadas para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Asimismo, de la exposición de motivos de la LFRASP, se advierte que parte de su objeto fue reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas, evitando conductas arbitrarias contrarias a los derechos de los trabajadores al servicio del estado, e impidiendo actos a través de los cuales pretenda eludirse la imposición de una sanción a los servidores públicos infractores de dicho ordenamiento.

Por lo anterior, el legislador dispuso en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley citada, que en todo caso el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la propia Ley se considerará como grave para efectos de la sanción correspondiente, lo cual constituye una limitación para la autoridad sancionadora, pues al ubicar la conducta irregular de un servidor público en las referidas fracciones, deberá indefectiblemente calificarla como grave.

Lo anterior no significa que tales infracciones sean las únicas que pueden catalogarse como graves por la autoridad sancionadora, pues el indicado artículo 13 no acota sus facultades para clasificar así a las infracciones no señaladas en su antepenúltimo párrafo, por lo que en ejercicio de sus atribuciones legales puede determinar, dentro del marco legal aplicable a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, si las infracciones a las obligaciones previstas en las fracciones I a VII, IX, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV del artículo 8 de la ley de la materia resultan graves o no, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes del infractor, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de dichas obligaciones.⁴²³

⁴²² Cfr. Ibíd.

⁴²³ RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA CONTRADICCIÓN DE TESIS 240/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 2 de septiembre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Armida Buenrostro Martínez. Tesis de jurisprudencia 139/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil nueve.

El principio contenido en el artículo 113 de la CPEUM se cumple cuando el legislador, en cualquier artículo de la ley, prevé que la suspensión, destitución, inhabilitación y las sanciones económicas deben aplicarse, por lo menos, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 constitucional, siendo válido que en un artículo de la Ley se establezca alguna de las sanciones consistentes en la suspensión, destitución, inhabilitación y las económicas, y en otro los parámetros para individualizarla que, como mínimo, dispone el indicado artículo 113 constitucional, consistentes en los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados, en virtud de que ese último artículo forma parte integrante de la Ley, y no puede considerarse como ajeno, sin que en este supuesto se vulnere la disposición constitucional citada, ya que la técnica legislativa empleada no hace por sí sola inconstitucional el artículo que establece la sanción sin precisar los parámetros para su imposición, especificándolos en otra disposición del propio ordenamiento, pues el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones con base en los parámetros que, como mínimo, esa disposición constitucional establece, se cumple por contenerse en un acto formal y materialmente legislativo, dado que no se exige como requisito de validez que sea un solo artículo el que regule ambos extremos.

En ese contexto, se concluye que el artículo 13 de la LFRASP respeta el artículo 113 de la ley suprema, porque el legislador cumplió con el principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción consistente en la inhabilitación derivada de conductas graves de los servidores públicos, al consignar en el artículo 14, fracción VI, de dicho cuerpo normativo, los requisitos ordenados por la Constitución relativos a que las sanciones deberán imponerse de acuerdo con el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.⁴²⁴

Se indica que una vez que en el procedimiento respectivo se considera administrativamente responsable a un servidor público, inmediata e inexcusablemente se hace merecedor de la imposición de alguna de las sanciones previstas por el artículo 13 de la LFRASP, restando únicamente a la autoridad individualizar la sanción atendiendo a los elementos a que hace referencia el numeral 14 de dicha ley, sin que de lo dispuesto por este último dispositivo se advierta que uno de los aspectos a considerar para tal efecto sea si al momento de la emisión de la resolución de responsabilidad administrativa el infractor continúa o no laborando en el sector público, de lo que se concluye que tal circunstancia, en su caso, sería un aspecto a considerar al ejecutar la resolución, pero de ninguna

⁴²⁴ Cfr. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Amparo en revisión 1155/2008. Ramón Ernesto Jaramillo Politrón. 21 de enero de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

forma puede considerarse como una eximente de responsabilidad o un impedimento para la imposición de la sanción, ni mucho menos que afecte la validez de la resolución que se dicta en el procedimiento administrativo correspondiente, máxime que el infractor deberá cumplir la sanción aun cuando ésta se cumpla en el desempeño del nuevo cargo que ocupe, en caso de que reingrese al servicio público.

Por otra parte señala que de considerar como cierta la afirmación de que si un servidor público ya no labora dentro del servicio público al momento en que se emite la resolución en la que se le finca responsabilidad administrativa, es un obstáculo para que la autoridad le imponga una sanción, aun cuando ya se le haya considerado administrativamente responsable de la comisión de la conducta infractora, podría llegarse al extremo de que cualquier servidor público contra el cual se haya instaurado un procedimiento por el indebido ejercicio de sus funciones, renuncie o deje el cargo que ocupa en el servicio público con la única finalidad de evadir la sanción que se le pudiera imponer.⁴²⁵

VII.7.6 Elementos a considerar para la imposición de sanciones administrativas.

Los elementos a considerar para la imposición de sanciones administrativas se encuentran contenidos en el artículo 14, de la LFRASP.

Este establece que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren.

La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella.

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

⁴²⁵ Cfr. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY RESPECTIVA SON APLICABLES AUN CUANDO AL MOMENTO DE LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN EL INFRACTOR YA NO SE ENCUENTRE LABORANDO EN EL SERVICIO PÚBLICO. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 409/2009. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 21 de agosto de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Oliver Chaim Camacho.

Para los efectos de la ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

En relación al precepto estudiado resulta aplicable el criterio sostenido por nuestro máximo tribunal que establece que el sistema para imponer sanciones que prevén éstos y otros artículos de la LFRASP (8º, 13 Y 14) no deja en estado de incertidumbre al servidor público en torno a la conducta calificada como infractora, toda vez que su proceder se delimita por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, contenidos en el artículo 113 de la CPEUM.

Por tanto, los artículos 8, 13 y 14 de la indicada ley no contravienen los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, por el hecho de no establecer cada una de las obligaciones específicas que un servidor público debe cumplir y su concreta sanción para el caso de inobservancia, en la medida en que precisan con grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras, las sanciones correspondientes y los parámetros para imponerlas, impidiendo con ello la actuación caprichosa o arbitraria de la autoridad; máxime que el citado ordenamiento legal refiere expresamente que los servidores públicos deben abstenerse de todo acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el desempeño de la función pública – por lo que debe estarse al marco legal aplicable en la materia-, lo cual no sólo otorga certeza al servidor público, sino que evita que la autoridad incurra en confusión.⁴²⁶

VII.7.7 Procedibilidad de las sanciones económicas.

El artículo 15, de la LFRASP establece que procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

⁴²⁶ Cfr. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 8º, 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Amparo en revisión 9/2012. Carlos Javier Ramos Velasco. 8 de febrero de 2012. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el código fiscal de la federación, tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (ahora ciudad de México).

Resultan aplicables al tema los siguientes criterios jurídicos:

El principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones a los servidores públicos contemplado en el artículo 113 constitucional, obliga al legislador a prever en la Ley que las sanciones económicas correspondan por lo menos al beneficio económico obtenido por el responsable o los daños y perjuicios patrimoniales causados y, por otro, que no excedan de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En ese sentido, el artículo 15 de la LFRASP dispone que la autoridad podrá imponer sanciones económicas por un monto mínimo que no podrá ser igual o inferior a los daños causados, mientras que el monto máximo podrá ser de hasta tres tantos del beneficio o lucro obtenido o el daño o perjuicio causado. En consecuencia, el precepto respeta cabalmente las exigencias derivadas de la garantía de proporcionalidad contemplada en el artículo 113 constitucional.⁴²⁷

Siendo que al caso se explica que la circunstancia de que en la resolución emitida en un procedimiento administrativo de responsabilidad se haya impuesto a un servidor público una sanción económica, la cual en términos del artículo 30 de la LFRASP constituye un crédito fiscal, no implica que la determinación en su conjunto pueda adquirir tal carácter, sino únicamente la propia sanción económica, la cual se hará efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a las reglas que establece el código fiscal de la federación.

Por este motivo, al tratarse de una resolución emitida con base en la indicada Ley, debe notificarse conforme a las reglas de dicho ordenamiento, que es el que rigió el acto, sin que puedan aplicarse las disposiciones del referido código.⁴²⁸

⁴²⁷ RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS. Amparo directo en revisión 2765/2012. Julio César Torres Ocaña. 7 de noviembre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

⁴²⁸ Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. La resolución emitida con base en la ley federal relativa en la que se impuso una sanción económica, debe notificarse conforme a las reglas de dicho ordenamiento, aun cuando ésta constituya un crédito fiscal. Noveno tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito. Amparo directo 293/2007. Mario Saavedra Mata. 13 de noviembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Flores Suárez. Secretaria: Gloria Luz Reyes Rojo.

VII.7.8 Reglas para la imposición de sanciones.

Las reglas para la imposición de las sanciones contenidas en el artículo 13 de la LFRASP se encuentran contenidas en su artículo 16, donde establece que se observarán las siguientes reglas:

- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.
- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
- Las sanciones económicas serán impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la tesorería de la federación.

Este precepto también señala que cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes por instrucción de la secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la tesorería de la federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la tesorería de la federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley.

Resulta aplicable al precepto anterior el siguiente criterio jurídico:

De la lectura integral y relacionada de los artículos 8º, fracciones I, II, XVII y XXIV, 13, 14, 15 y 16 de la LFRASP, se advierte que el sistema para la imposición de sanciones que prevén no deja en estado de incertidumbre al servidor público en torno a la conducta calificada como infractora, toda vez que el proceder de aquél se delimita por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, contenidos en el artículo 113 de la CPEUM.

Por tanto, los indicados numerales de la ley federal señalada no contravienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues precisan con grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras, las sanciones correspondientes y los parámetros para su imposición, impidiendo con ello que la actuación de la autoridad sea caprichosa o arbitraria.

Además, la ley federal mencionada se refiere expresamente a todo acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el desempeño de la función pública –por lo que debe estarse al marco legal aplicable en la materia-, lo cual no sólo otorga certeza al servidor público, sino que evita que la autoridad incurra en confusión.⁴²⁹

Entonces tenemos que hemos analizado las sanciones prevista por la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas para los legisladores federales, así como su forma de aplicación, reglas, criterios jurídicos y concepto de cada una de ellas.

Como analizamos en el apartado correspondiente a las responsabilidades administrativas de los legisladores de la república tenemos que estos no pueden ser sancionados con las sanciones administrativas de inhabilitación y destitución, debido a que por la naturaleza de su encargo estas sanciones corresponden al procedimiento del juicio político esto es por responsabilidad política.

Esta responsabilidad política pudiera originarse por faltas graves de las que se señalan en las obligaciones del artículo 8, más sin embargo la forma de sujeción a proceso y la autoridad encargada de imponerlas corresponde únicamente a las del juicio político, mismo que ya analizamos detenidamente en el cuerpo de la presente tesis, este punto resultando claro para el caso de cámara de senadores.

Por su parte en el caso de cámara de diputados tenemos que la contraloría interna es responsable para la imposición de todas las sanciones previstas en el artículo 13 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Es decir que como sanciones administrativas tenemos que son aplicables únicamente a nuestros legisladores de la Cámara alta las consistentes en:

- Amonestación privada y pública.
- Suspensión temporal.
- Sanciones económicas.

⁴²⁹ Cfr. Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Los artículos 8º, fracciones i, ii, xvii y xxiv, 13, 14, 15 y 16 de la ley federal relativa, que prevén el sistema para la imposición de sanciones, no contravienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Amparo en revisión 304/2008. Sergio López Barba. 13 de agosto de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Alberto Rodríguez García.

Y a los de la cara baja se incluyen las siguientes:

- Destitución e inhabilitación del puesto.⁴³⁰

VII.7.9 Procedimiento Seguido en caso de Incumplimiento a dichas Obligaciones.

La LFRASP en su artículo 21 establece a grandes rasgos los pasos que integran el procedimiento disciplinario, el desarrollo de este procedimiento administrativo disciplinario es, en términos generales, similar al de cualquier otro proceso, con la diferencia de que en este el quejoso o denunciante no se le reconoce interés jurídico, por lo que puede entenderse que hay una parte, el servidor público presunto responsable o bien existe una confusión de papeles entre la parte acusadora y el juzgador, convirtiéndose por la misma la acusadora en juez y parte.⁴³¹

Este precepto regula el procedimiento sancionador, que necesariamente deberán seguir la secretaria de la función pública, el contralor interno o el encargado para fincar las responsabilidades disciplinarias a los servidores públicos que sean declarados responsables.

El ejercicio de la función administrativa en particular, como manifestación del poder estatal, se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos que, al estar previstos en la constitución federal, se traducen en garantías del gobernado y al mismo tiempo representan limitaciones a la actuación de la autoridad.

De la simple lectura al primer párrafo del artículo 16 constitucional podemos advertir que la actuación de la autoridad administrativa, que afecta la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido en la ley, además de manifestar el fundamento legal y las razones de su actuación.⁴³²

El procedimiento disciplinario se divide en varias etapas las cuales se encuentran comprendidas dentro de la LFRASP y en opinión de varios autores podemos conformar las siguientes:

- Regulación.
- Investigación.
- Instrucción.
- Decisión.
- Ejecución.
- Medios de defensa.

⁴³⁰ Cfr. LFRASP, Artículo 13.

⁴³¹ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, Elementos para una teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008, pp.103-104.

⁴³² Manuel Lucero Espinosa, Op.Cit., p.79.

VII.7.10. Regulación.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos como todos sabemos deben de ceñirse a los procedimientos establecidos en las normas legales vigentes, y que conforman el marco normativo de la actividad o materia.

VII.7.11 Investigación.

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares o de cualquier persona. El artículo 10 de la ley establece la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.⁴³³

En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.⁴³⁴

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que se pueda considerar que la permanencia física en el empleo cargo o comisión por parte del servidor público, pudiera entorpecer las diligencias de investigación correspondientes.

VII.7.12 Instrucción.

Concluidas las diligencias de investigación se cierra la misma, y se abre el periodo de instrucción, procedimiento que se encuentra contenido en el artículo 21 de la LFRSP.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el derecho a la garantía de audiencia dándole oportunidad a los inculpados de defenderse y ofrecer pruebas a su favor, en contra de los hechos imputados.

No está de más el hacer referencia a la LFRASP, en su artículo 21 que señala el siguiente procedimiento:

⁴³³ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2011, pp.169-185.

⁴³⁴ Cfr. LFRASP, Artículo 10.

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

- En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.
- Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.
- Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

- Se podrá ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada en opinión de las propias autoridades.

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

- Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

- La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación hará constar expresamente esta salvedad.
- La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.
- La suspensión cesará cuando así lo resuelva la el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, (o su equivalente) independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público.
- En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.⁴³⁵
- En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.
- Se requerirá autorización del presidente de la república para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del poder ejecutivo. igualmente, se requerirá autorización de la cámara de senadores, o en su caso de la comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la CPEUM.
- En caso de que por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia secretaría.⁴³⁶

VII.7.13 Decisión.

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión, que la ley identifica como imposición.

La resolución deberá de ser dictada en un plazo máximo de 45 días hábiles después de cerrada la instrucción, prorrogable por una vez, y notificarla dentro de los 10 días hábiles siguientes al interesado , a su jefe inmediato y al titular de la dependencia y /o entidad.⁴³⁷

Es el caso del poder legislativo federal, que no se cuenta propiamente con un superior jerárquico de las legisladoras y legisladores; por lo cual no tenemos claro la forma en que debe de realizarse esta notificación; ni contamos con antecedente alguno al respecto, más sin embargo esto debe de realizare a través de la mesa

⁴³⁵ Cfr. LFRASP, Artículo 21.

⁴³⁶ Cfr. Ibíd., Artículo 21.

⁴³⁷ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit., pp.169-185.

directiva, ya que dentro de sus funciones se encuentra la de imposición de sanciones, y siendo está el máximo órgano, con carácter representativo, así como en el ámbito administrativo en ambas cámara a juico el suscrito, la notificación debería realizarse por este medio.

VII.7.14 Ejecución.

Posteriormente de la emisión de la resolución se procede a la notificación de la misma al interesado, a las autoridades encargadas de proceder a la ejecución inmediata, en términos del artículo 30 de la ley de la materia, correspondiendo a la naturaleza del acto administrativo.⁴³⁸

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.⁴³⁹

VII.7.15 Medios de Defensa.

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como todo sistema jurídico no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias.⁴⁴⁰

El derecho disciplinario prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias:

1. Recurso Administrativo de Revocación; ante el superior jerárquico de quien emitió la resolución sancionatoria.
 - El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.
 - Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que le cause la resolución al servidor público, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir.
 - La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

⁴³⁸ Cfr. Ibíd., pp.169-185.

⁴³⁹ Cfr. LFRASP, Artículo 30.

⁴⁴⁰ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit., pp.169 - 185.

- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.⁴⁴¹
2. EL juicio de Amparo directo contra la misma resolución o sentencia.⁴⁴²

Debido a la ausencia de alguna disposición jurídica reglamentaria a este procedimiento emitido por alguna de las dos cámaras en relación a la sujeción a procedimiento administrativo de responsabilidades para diputados o diputadas o senadores o senadoras, el procedimiento previsto en la ley vigente en la materia es el aplicable.

Desafortunadamente no contamos con ningún antecedente al respecto, tal y como se desprende de las solicitudes de información atendidas por dichas cámaras y que analizaremos más adelante.

Es importante señalar la jurisprudencia tocada anteriormente en relación a la falta de competencia del TFJFA en específico en lo que toca a la imposición de sanciones a servidores públicos (distintos a los legisladores), ya que este está concebido para dirimir conflictos entre particulares y la administración pública federal (poder ejecutivo), en términos de la fracción XXIX – H, del artículo 73, Constitucional; sin que tenga competencia para conocer de controversias suscitadas con los otros poderes de la unión (legislativo y judicial).

Lo anterior aunque la propia ley orgánica del tribunal de justicia fiscal y administrativa (ahora tribunal de justicia administrativa) en su artículo 15 establece que se tiene la competencia para conocer de las sanciones administrativas interpuestas en términos de la LFRASP, o de los recursos previstas en la referida ley; dejando clara la competencia del tribunal en esta materia; únicamente es importante distinguir la competencia de este en cuanto a los servidores públicos integrantes de la administración pública federal, dependiente del ejecutivo federal, tal y como lo es el tribunal de referencia; así como relacionar la competencia del mismo, dentro de una base constitucional, tal y como lo referimos en el párrafo anterior, y atendiendo a los criterios vigentes en la materia que ha emitido la SCJN, al respectó.

Por lo cual en la opinión del suscrito, en términos de lo establecido en el artículo 25 de la LFRASP, se puede optar por el recurso de revocación señalado anteriormente o proceder de manera directa en términos de la LA; siendo lo conducente recurrir a un amparo directo en términos de lo establecido en el artículo 170 fracciones I, que a lo que nos interesa establece lo siguiente:

“..El juicio de ampro directo procede:

⁴⁴¹ Cfr. LFRASP, Artículo 26.

⁴⁴² Cfr. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículos 59 - 63.

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido Contra sentencias definitivas.....”⁴⁴³

Lo anterior en el plazo establecido en el artículo 17, que establece 15, días, y pretendiendo obtener los efectos establecidos en la materia en el artículo 77, de la misma LA.

En este caso pensaríamos que los legisladores integrantes de ambas cámaras del congreso de la unión, se encuentran dentro del mismo supuesto que aquellos servidores públicos integrantes de la cámara baja, que no tienen la calidad de legisladores, en ambas cámaras así como en el caso de los legisladores integrantes del congreso de la unión, desafortunadamente no contamos con antecedentes en el tema.

Así como en el caso de cámara baja y cámara alta la ley no especifica que autoridades son las competentes para conocer los diferentes medios de impugnación, contra las resoluciones emitidas. Ni se ha emitido normatividad adicional a la señalada para la instauración y tramitación de los juicios de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Ha quedado claro que lo procedente para combatir cualquier resolución emitida en esta materia ya sea por contraloría interna o los entes responsables en cámara de senadores, mesa directiva, pleno, y grupos parlamentarios, sería combatible en términos de la Ley de la materia, a través y de modo optativo por el recurso de revocación, y en su caso de manera directa o posterior al recurso a través del amparo directo.

Sin dejar de lado que cualquier acto de molestia recaído durante el procedimiento puede ser atacable en vía del amparo indirecto en términos de artículo 107 de la LA.

Atacando la resolución del amparo directo, en términos del amparo directo en revisión, o en su caso alguna actuación impugnante en vía amparo indirecto, (que no sería la resolución), en vía del amparo en revisión, ambos en términos de los artículos 81 al 96 de la LA.

⁴⁴³ Juan Antonio Díez Quintana, Nueva Ley de Amparo Comentada, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México 2015, p.173.

CAPITULO VIII

VIII.8.0 Estado actual del Sistema de Responsabilidades Administrativas Aplicable al Legislador de la República.

VIII.8.1 Marco Jurídico que rige el Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De manera general podemos señalar como los principales instrumentos jurídicos que conforma el marco jurídico que rige el sistema de responsabilidades administrativas en el senado de la república y cámara de diputados:

- Constitución política de los estados unidos mexicanos.
- Ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos.
- Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos.
- Reglamento del senado de la república.
- Reglamento de cámara de diputados.
- Estatuto para los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos del senado de la república.
- Estatuto del servicio civil de carrera.
- Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación.
- Estatutos, manuales y reglamentos internos de cámara de diputados.
- Normatividad administrativa y acuerdos de cámara de diputados y cámara de senadores.

VIII.8.2 Antecedentes Históricos que tiene el Sistema de Responsabilidades Administrativas en el Poder Legislativo Federal.

Godolfino Humberto Juárez Mejía señala que:

“Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el estado de derecho, pero a la vez este es influido por aquel”.⁴⁴⁴

Así como que:

“Sin existir la posibilidad de que los servidores públicos respondan (estén obligados a) por sus actos en el ejercicio de la función pública, el estado de derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles en el del sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder, si el estado de derecho es aquel estado que crea al derecho, su derecho, el orden jurídico objetivo, para luego someterse el mismo a este orden, es decir, para obligarse y facultarse en su propio derecho, entonces los representantes del estado y, en especial los representantes de la administración pública deben quedar sujetos a la ley.”⁴⁴⁵

El sistema de responsabilidades no obstante el auge tenido no solo muy recientemente es un tema de historia. Sus antecedentes se remontan a la antigua Grecia “Atenas”⁴⁴⁶; al derecho romano y al derecho español. A través de este ha llegado a la legislación de indias, constituyendo el llamado derecho indiano.⁴⁴⁷

Para los atenienses la principal de las virtudes era la pública, sus actividades se desarrollaban en torno al bienestar de la polis, puesto que entendían que el bienestar de esta dependía del propio bienestar particular; contrario a la filosofía individualista propia del siglo XIX.

Para esta los derechos individuales se oponen al estado, para los griegos, los derechos y en si toda la actividad se desarrolló desde el estado, lo que explica sus instituciones políticas, basadas en paidea, como la base de su sociedad a través de la educación basada en el desarrollo de conocimientos que permitirían a los miembros de la polis el cumplimiento de sus obligaciones cívicas.

En el ágora los atenienses se reunían a atender los asuntos públicos, teniendo los ciudadanos en derecho de dirigirse a la asamblea así, los atenienses concebían su propia existencia, en función de la existencia de la polis, por lo que los asuntos públicos eran la principal de las ocupaciones de los ciudadanos.

Con todo y ello Atenas no estuvo exenta de corrupción, los griegos tuvieron casos de corrupción, tanto en lo individual, como en lo social, no fueron una excepción a ese producto secundario del ejercicio del poder.

⁴⁴⁴ Godolfino Humberto Juárez Mejía, la constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Editorial Porrúa, México 2004, p. XIII.

⁴⁴⁵ Ibíd., p. XIII.

⁴⁴⁶ Cfr. Romeo Arturo Evia Loya, El Marco Normativo del Combate a la Corrupción, Editorial Porrúa, México 2007, p.36.

⁴⁴⁷ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op.Cit., p.1.

La lectura de la constitución de los atenienses nos va desgranando una serie de ejemplos de esa constante lucha contra la corrupción desde los primeros tiempos de su historia, concibiendo la previsión de figuras para combatirla como las siguientes:

- La anualidad de las magistraturas. (Modificación de tiempo vitalicio).
- La fianza. (La dejaban los magistrados para responder por daños durante su función).
- La rendición cuentas. (Como consecuencia natural de la fianza debía rendir cuentas sobre el desempeño de su encargo).
- El sorteo. (Para la elección de cargos).
- El examen. (Aprobación que acreditar que era apto para el encargo encomendado).
- El juramento. (Al asumir el cargo el magistrado prestaba juramento de desempeñarlo con justicia y de acuerdo a las leyes).
- El ostracismo. (El voto ciudadano para condenar a destierro).
- La acción de ilegalidad. (Permitía acusar a quien proponía medidas constitucionales).⁴⁴⁸

Por lo que hace al derecho romano y derecho español el antecedente histórico del sistema de responsabilidades es representado por el juicio de residencia, que, se afirma, se trata de una misma institución.

En el juicio de residencia todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además para ser promovida un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior esto es salir absuelto del juicio de residencia.

Al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros los gobiernos civiles, eclesiásticos y militares, desde el virrey al último subalterno. Los jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que al igual que en las otras vistas formularan cargos los agraviados y cualesquier otras personas que lo desearan.

En un término de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el estado.

⁴⁴⁸ Cfr. *Ibíd.*, pp. 36 -41.

Sobre la eficacia del juicio de residencia en nueva España, basta citar que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador, Hernán Cortez.

El juicio de residencia fue constitucionalizado por la carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él.

Por otra si el juicio de residencia es un antecedente directo del sistema de responsabilidades administrativas, el *impeachment angloestadunidense*, lo es del juicio político que de una y otra manera a lo han recogido los textos constitucionales hasta hacerlo expreso en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos en los sus dos primeros capítulos de los cinco que lo componen.

El *impeachment* es un procedimiento en el cual las actuaciones contra funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares, son substanciadas casi siempre por el poder legislativo, que es cómo surgió, en estricto sentido este procedimiento solo tiene que ver con la acusación, sin embargo comúnmente se extiende a la parte relativa a la sentencia.⁴⁴⁹

Por otra parte otros autores señalan como antecedentes a la visita y la rendición de cuentas.

La vista se diferenciaba de los juicios de residencia en que desarrollaba en cualquier momento de la gestión del funcionario visitado, sin que requiera que este se encuentre separado del cargo.

La rendición de cuentas de las cajas reales guardaba relación con la fiscalización de las actividades de los oficiales reales que manejaban importantes cantidades económicas por encontrarse a cargo de la recaudación de los recursos y contribuciones de la corona española.⁴⁵⁰

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos aparece en los siguientes textos constitucionales:

- La constitución de Cádiz.
- La constitución de Apatzingán.
- La constitución de 1824.
- Las bases constitucionales de 1835 y las siete leyes constitucionales de 1836.
- Las bases orgánicas de 1843.
- El acta constitutiva y de reforma de 1847.
- La constitución de 1857 y las llamadas ley Juárez de 1870 y ley Díaz de 1896.
- La constitución de 1917.
- Las llamadas ley Cárdenas y ley López portillo.

⁴⁴⁹ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México 2004. pp.1-11.

⁴⁵⁰ Cfr. Romeo Arturo Elvia Loya, Op.Cit., pp.46-47.

- Las reformas de diciembre de 1982 al título cuarto de la constitución.⁴⁵¹

No hay que dejar de lado lo referido por el Lic. José Trinidad Cárdenas, en relación a que la función de la contraloría existió como departamento autónomo durante los años de 1917 a 1932.⁴⁵²

Fue hasta las reformas de 1982 en que el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, hace sujetos de la LFRSP a los legisladores federales, obligan al poder legislativo federal a proveer de lo necesario para hacer cumplir la ley y sujetando a los legisladores de la Cámara Baja y de la Cámara Alta para tales efectos.

Posteriormente con fecha 13 de marzo de 2002, fue publicada en el diario oficial de la federación la nueva LFRASP, entrando en vigor al siguiente día de su publicación, según lo establecido en su tercero transitorio.

El nuevo ordenamiento estableció en un solo documento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos dejando en otro (La LFRSP) la regulación para el juicio político y la declaración de procedencia.

En este nuevo ordenamiento se incluyen las siguientes modificaciones o novedades:

- Obligación para dependencias y entidades de consultar el registro de servidores públicos sancionados.
- Se incluyen nuevas obligaciones para los servidores públicos.
- Se suprime el apercibimiento como sanción administrativa.
- Se le da eficiencia a la aplicación y ejecución de sanciones.
- Se amplían las facultades de las autoridades.
- Registro patrimonial de los servidores públicos.
- Se establece un capítulo de acciones preventivas.⁴⁵³

En este ordenamiento se incluyen o amplían las obligaciones de los servidores públicos, así como se amplía el plazo de prescripciones por las faltas cometidas.

En atención a este punto me permito citar la respuesta emitida, y remitida para fines de esta investigación por la unidad de enlace del senado de la república, para situar en el momento histórico la implementación del sistema para los legisladores federales y su evolución hasta la fecha como lo veremos dentro de desarrollo de la presente investigación, misma que indica lo siguiente:

⁴⁵¹ Cfr. Godolfino Humberto Juárez Mejía, Op.Cit., pp.12-38.

⁴⁵² Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Análisis Jurídico Económico y Político de la Corrupción, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México 2005, p.36.

⁴⁵³ Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit., pp.203 - 212.

“En atención a su solicitud de información presentada por medio del correo electrónico del día 15 de enero de 2014 y conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la CPEUM; 28 y 61 de LFTAIPG, en lo sucesivo-; y 1, 2, 11, 23, 28 y 29 del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la LFTAIPG en la cámara de senadores, nos permitimos informarle fue turnada tanto a la contraloría interna como a la dirección general de archivo histórico y memoria legislativa.

En relación al punto de referencia sobre el marco jurídico aplicable le informamos lo siguiente:

Constitucionalmente los antecedentes de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México aparecen hasta 1982. Si bien, la constitución de 1917 en su texto original estableció bajo el título cuarto la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, este se abocó a las responsabilidades de tipo político, pero sobre todo penal, quedando de lado las de carácter administrativo.

En 1982, el Lic. Miguel de la Madrid, el entonces presidente de México, instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma a la constitución por medio de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, administrativa y civil. Por lo que es en 1982 cuando se introduce y eleva a rango constitucional la responsabilidad administrativa como tal, a través del artículo 113 y se otorgan facultades al congreso de la unión para expedir las leyes en la materia con lo plasmado por el artículo 109.

Como resultado de ésta reforma el 31 de diciembre de ese mismo año, se publicó la LFRSP. Esta Ley, por un periodo de casi veinte años, reglamentó los rubros contenidos en el Título IV que comprende los artículos 108 al 114 de la Constitución, como son lo relativo a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de procedencia (responsabilidad penal), y dedicando el Título Tercero a la regulación de las responsabilidades administrativas.

Es el 13 de marzo de 2002 durante el mandato de Vicente Fox que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la LFRASP, por lo que la responsabilidad administrativa dejó de ser materia de la LFRSP.”⁴⁵⁴

En este caso es de decir que se coincide con la información proporcionada, por la dirección general de archivo histórico y memoria legislativa, ya que los antecedentes del sistema como bien señala inician con la promulgación de la LFRSP, en el año de 1982, cuando se observa por el gobierno federal la imperiosa necesidad de

⁴⁵⁴ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m.

combatir, desalentar y sancionar los actos indebidos cometidos por servidores públicos federales, así como proveer de una regulación más eficiente en el manejo de los recursos públicos.

Es el caso que el día 13 de marzo del año 2002, esta legislación se actualiza emitiéndose la LFRASP, en donde se amplían y se han seguido ampliando a la fecha las obligaciones de los servidores públicos y la regulación de los mismos y del manejo de los recursos públicos federales a través de este instrumento normativo y muchos otros secundarios.

En el caso del poder legislativo federal, en 1982 el ordenamiento referido a través de su artículo 51, impone al poder legislativo federal en ambas cámaras a proveer lo necesario para el cumplimiento de dicha ley, y el establecimiento de los mecanismos de control correspondientes.

Situación que continúa a través del artículo 11 en relación con el 3 en la LFRASP en el año 2002.

Posteriormente el día 4 de junio del año 2010 el esquema surte varias modificaciones con la entrada en vigor del reglamento del senado de la república, y que en su apartado correspondiente limita la competencia de la contraloría interna de dicha cámara para conocer del incumplimiento de las obligaciones del artículo 8 de la ley de la materia en relación con los senadores y senadoras del país, es decir le da una competencia limitada para los servidores públicos del senado de la república que no tienen la calidad de senadores; así como Limita las sanciones administrativas indicadas en la LFRASP, que pueden imponerse a los senadores de la república, (sería importante analizar la constitucionalidad de esta disposición ya que limita a la LFRASP, a través de una norma de menor jerarquía) excluyendo la de destitución e inhabilitación, y reservando esas sanciones únicamente para una responsabilidad atribuible en juicio político.

Es de señalar que el ordenamiento correspondiente faculta a tres entidades diferentes que son los grupos parlamentarios, el pleno y la mesa directiva, sin dejar claro si estos órganos actúan por separado o de manera conjunta generando una especie de órgano colegiado. (Más adelante analizaremos más a detalle el punto de mérito).

El caso es que no contamos con resultados de ninguno de los sistemas investigados, ni de su funcionamiento previo, más adelante analizaremos de manera más específica los puntos referidos en el desarrollo de la presente tesis doctoral.

VIII.8.3 Motivos y Objetivos de su Implementación.

Adolfo Merkl, indica que como la administración es ejecución del derecho expresado en formulas generales, especialmente en la ley, toda acción administrativa corre el peligro de contradecir alguno de los preceptos jurídicos que han de ser aplicados al administrar. Este riesgo se hacía sensible, sobre todo, en el tránsito del estado absoluto al estado constitucional, cuando los funcionarios administrativos, no ejercitados en la aplicación del derecho, se vieron abrumados con una serie de leyes que los convirtan repentinamente en aplicadores de la norma a la manera de juez.⁴⁵⁵

De esa forma se puede entender y explicar que al mismo tiempo que se encomendaba a la administración la aplicación de un cumulo de leyes administrativas, se instituía por otra parte una serie de precauciones para que la administración no violara los límites que esas mismas leyes administrativas, es decir le prescribían. A esta desconfianza frente a una administración que asumía toda la herencia del estado absoluto, debe su nacimiento todo el sistema de los medios de fiscalización administrativa.⁴⁵⁶

Es claro que una de las principales motivantes para la implementación del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, fue el combate a la corrupción en nuestro país, y el generar una imagen ejemplificativa del servicio público y del comportamiento de nuestros servidores públicos federales, tratando de sancionar a cualquier servidor público que incurriera en actos indebidos, en estos incluidos nuestras legisladoras y nuestros legisladores federales.

Octavio Paz señala en relación al tema:

*“No sabemos dónde empieza el mal, si en las palabras o en las cosas, pero cuando las palabras se corrompen y los significados se vuelven inciertos, el sentido de nuestros actos y de nuestras obras también es inseguro. Las cosas se apoyan en sus nombres y viceversa. Curiosamente lo primero que en esta época se contagia de lo corrupto es el sentido que le damos a la palabra corrupción, o nos extraña que esta confusión repercuta en lo limitado de nuestros actos en contra de su avasallante presencia.”*⁴⁵⁷

Aristóteles es el primero en utilizar la palabra corrupción, que invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. Sus formas corruptas son respectivamente tiranía, oligarquía y demagogia.

⁴⁵⁵ Adolf Merkl, Teoría General del Derecho Administrativo, Ediciones Coyoacán, México D.F., 2014, p.471.

⁴⁵⁶ Cfr. Ibíd., p.471.

⁴⁵⁷ Octavio Paz tomado de Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, el Cansancio Ciudadano de la Corrupción en México, Instituciones Liquidadas y Garantismo, Editorial Fontamara, México 2014, p.16.

Cicerón, muy a tono de lo que vivía roma lo utiliza tanto para describir el soborno como el relajamiento de las costumbres.

Es así que a partir de estos dos grandes autores se bifurca el análisis para abordar la cuestión, posiciones por lo demás muy características de las escuelas filosóficas griega y romana. Aristóteles preocupado por las estructuras políticas, Cicerón por la preceptiva jurídica y moral.⁴⁵⁸

Nuestra palabra castellana proviene de la palabra latina *corromperé* que significa:

*“Romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad.”*⁴⁵⁹

El Banco Mundial adopto una definición estricta para corrupción, lo que ha auspiciado que se dé mayor divulgación, misma que señala lo siguiente:

*“Es el abuso del poder público para el beneficio privado.”*⁴⁶⁰

La corrupción va contraria a la honestidad la que constituye una calidad humana que consiste en conducirse social y personalmente, respetando los valores éticos de la convivencia humana en todos los aspectos sociales culturales y económicos de la justicia y del derecho.⁴⁶¹

El tema no es si México es corrupto o no; la pregunta fundamental es si los orígenes de este desprecio por la ley y la concomitante proliferación de corruptelas provienen de los rasgos del carácter nacional que los permite y los promueve o si están más bien vinculados al viejo sistema político que por fortuna empieza a desaparecer.

Al mismo tiempo la antigua tesis según la cual todos los mexicanos somos irremediablemente y congénitamente corruptos debido a la herencia española, católica, mestiza y patrimonialista es falsa e inaceptable. Estos males son seculares y culturales pero no ontológicos ni resistentes al cambio.⁴⁶²

No podemos permitir que imágenes de nuestra nación plasmadas en obras como la corrupción y política en el México contemporáneo, de Stephen D. Morris, sigan vigentes en nuestro México y en nuestras instituciones, esas descripciones realizadas en 1986, en base al análisis realizado por el catedrático estadounidense del funcionamiento de la corrupción en el sistema político, para mantener, distribuir y ejercer el poder, tendiendo a dar un beneficio a la elite política del país, incluyendo a la mayoría de los actores en la vida nacional, tanto clases sociales, y sectores público como privado.⁴⁶³

⁴⁵⁸ Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, Op.Cit., p. 16 -25.

⁴⁵⁹ Ibíd., Op.Cit., p. 18.

⁴⁶⁰ Ibíd., Op.Cit., p. 19

⁴⁶¹ Cfr. Ibíd., pp. 16- 25.

⁴⁶² Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, Op.Cit., p. 65.

⁴⁶³ Cfr. Stephen D. Morris, Corrupción y Política en el México Contemporáneo, Siglo XXI Editores, México 1992, pp. 1-175.

En atención a este punto y para comprender de una manera clara los motivos y objetivos de la implementación del sistema de responsabilidades administrativas en el poder legislativo federal, contamos con la exposición de motivos LFRASP.

En un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante esta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pueda hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades debe de renovarse para cumplir sus objetivos en un estado de derecho.

VIII.8.4 Responsabilidades Administrativas.

La iniciativa presentada en su momento, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al título cuarto de la carta fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia, que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.⁴⁶⁴

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la reforma al artículo 109 constitucional; ofrece la inculpa las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus

⁴⁶⁴ Cfr. Título IV CPEUM.

resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que solo puede imponerse por el juez penal.⁴⁶⁵

La inactiva establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas de las cuales, según el caso también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades conscientes puede extinguirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces a una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas como el apercibimiento, la amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.⁴⁶⁶

VIII.8.5 Exposición de Motivos de La LFRASP.

En nuestro país, como en gran número de países del orbe, la corrupción socava las instituciones públicas y privadas y la confianza de la sociedad, genera grandes daños económicos, compromete la estabilidad y erosiona al estado de derecho, de ahí, la necesidad de prever en la ley, la mayoría de circunstancias posibles donde pueda presentarse o que pudieran favorecer su desarrollo.

La convención interamericana contra la corrupción. México es parte desde el 2 de junio de 1997, a través de ésta el estado mexicano se obligó a establecer medidas preventivas aplicables dentro de los sistemas institucionales por medio de normas de conducta de los funcionarios públicos, así como mecanismos para hacer cumplir estas normas, sistemas de declaración de ingresos, contratación de personal y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción.

Este es el marco jurídico internacional en el que se suscribe la presente iniciativa, con su aprobación, además de mejorar la legislación en la materia para el Distrito Federal (Ahora Ciudad de México), se estaría dando pleno y cabal cumplimiento a los diferentes instrumentos internacionales a los que México se ha obligado.

⁴⁶⁵ Cfr. Artículo 109 constitucional

⁴⁶⁶ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, primera edición actualizada 1997, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, en México D.F., p. 7.

El 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la LFRSP con el primordial objeto de marcar el fin de la corrupción generalizada como una demanda de la comunidad, apelando a la ética como el fundamento del moderno estado social y democrático de derecho, lo que representó un gran avance legal en la materia.

No obstante, en el año 2001, se consideró que dicho ordenamiento jurídico no respondía de igual manera a la problemática que se vivía en ese momento, razón por la cual, en sesión celebrada en la H. Cámara de diputados, el día 26 de abril de 2001, fue aprobada la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la LFRASP, adiciona el artículo 37 de la LOAPF y reforma el artículo 46 de la LCF, misma que se envió al senado de la república para su respectivo análisis y aprobación. El 13 de marzo de 2002, fue publicada en el diario oficial de la federación la LFRASP.

De acuerdo con las consideraciones realizadas al dictamen que aprueba la minuta por la que se expide la citada ley, ésta surgió con el propósito de llevar a la realidad las normas básicas de responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el título cuarto de la Carta Magna y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos.

La nueva ley retomó gran parte de las disposiciones de la LFRSP, las cuales se ampliaron de manera sustantiva, originando un nuevo adelanto en la materia.⁴⁶⁷

Entre los factores que detonaron el desarrollo en el tema se encuentran:

Extendió la facultad de aplicar la ley a la suprema corte de justicia y al consejo de la judicatura, a los tribunales agrarios, instituto federal electoral, auditoría superior de la federación, la comisión nacional de los derechos humanos así como al banco de México, por considerarse la pertinencia de que bajo el principio de legalidad exista mayor certeza en los procesos administrativos y quede a salvo de cuestionamiento alguno la aplicación de sanciones en este ámbito.

Agrupó en un solo ordenamiento jurídico las normas sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil y penal debido a la necesidad de hacer una separación entre ellas.

Impone controles y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento de poder de influencia o de la información a que tenga acceso el servidor público por

⁴⁶⁷ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, primera edición actualizada 1997, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, en México D.F., p.7.

virtud del empleo, cargo o comisión en que se desempeñe; esto incluso, por una temporalidad de hasta un año después del retiro de su encargo.

Propone modernizar el sistema de información del registro patrimonial de los servidores públicos, con lo cual se responde a la relevancia que tiene el empleo de estos datos, mismos que estarán disponibles hasta tres años después de que el servidor público haya dejado el cargo encomendado.

Establece importantes medidas preventivas para evitar las conductas ilícitas. Prevé la facultad de presentar denuncias ante el ministerio público por parte de la secretaría y las contralorías internas, o bien que insten al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formulen las querellas a que haya lugar.

Incorpora el auxilio en la práctica de diligencias por las contralorías internas cuando deban realizarse en lugar distinto de su residencia. La coordinación de autoridades redundará sin duda, en la agilidad en la continuación de los procesos.

Establece una garantía de que se cumplirán las sanciones económicas al introducir el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas. Los montos vendrán a constituir créditos a favor del erario federal y por su naturaleza, se sujetarán en su totalidad a las disposiciones fiscales aplicables.

Aumenta los plazos de prescripción de uno a tres años en la generalidad de los ilícitos y de tres a cinco años para aquellos de mayor gravedad.⁴⁶⁸

Establece la obligación por parte de las dependencias, entidades e instituciones públicas de proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Enfatiza en el concepto de reincidencia, factor relevante para la imposición de sanciones, con el objeto de dar mayor claridad a este supuesto, consignando en ley su contenido.

Dispone la restitución en el goce de sus derechos y el pago de las percepciones que dejare de recibir el servidor público hubiera sido suspendido temporalmente, en el caso de que alguna acusación sobre responsabilidad administrativa resultare infundada.

Estos importantes avances jurídicos, empero, quedaron fuera del ámbito del Distrito Federal (ahora ciudad de México), toda vez que la misma Ley lo excluyó de su aplicación al señalar en su artículo Segundo Transitorio:

⁴⁶⁸ Cfr. Exposición de Motivos Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, en México D.F., p.7.

“Artículo segundo. Se derogan los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la LFRSP, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la LFRSP seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal (Ahora Ciudad de México).”⁴⁶⁹

En este sentido, son las normas de la LFRSP, que desde el año 2001 se consideraron obsoletas, constituyen el actual y vigente marco jurídico del Distrito Federal (ahora ciudad de México).

La presente iniciativa se propone actualizar la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal (ahora ciudad de México), retomando aquellos elementos, citados en este texto, que en 2002 detonaron grandes avances en el ámbito federal, y adecuándolos a la estructura legal y administrativa de la capital del País.

De este sentido y en relación con el artículo 51 en su momento de la LFRSP y actual artículo 11, de la LFRASP, tanto la cámara de diputados, como la cámara de senadores establecieron los órganos encargados de determinar el incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos establecidas en el artículo 4 y 8 de las leyes anteriormente citadas.

Para una mayor comprensión de los preceptos jurídicos me permito realizar un breve análisis de su contenido.

El artículo 51, de la LFRSP, establece que el consejo de la judicatura del Distrito Federal (ahora ciudad de México) establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo.⁴⁷⁰

Lo propio hará, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las cámaras de senadores y diputados del congreso de la unión, así como la asamblea de representantes de Distrito Federal (ahora ciudad de México).

Así mismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3°, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que refiere párrafo primero, en los términos de su legislación respectiva.

Por lo que hace al artículo 11 de la LFRASP, ordenamiento vigente en la actualidad en este rubro, señala que las autoridades a que se refieren las fracciones I, II, IV

⁴⁶⁹ Cfr. Exposición de Motivos Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, en México D.F., p.7.

⁴⁷⁰ Cfr. Artículo 51, de la LFRSP.

a X del artículo 3, (“I.- LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; II. La SCJN y el consejo de la judicatura federal;....”) conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerían los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente capítulo.⁴⁷¹

Por lo anterior podemos claramente observar que los motivos de la implementación del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el poder legislativo federal obedece a los mismos motivos, que obedece la implementación del sistema para el gobierno federal, a través de la legislación vigente en cada momento histórico esto es las dos leyes fundamentales que han manejado la materia; mismas a las que hemos hecho referencia anteriormente la LFRSP y la LFRASP.

Instrumentos normativos que en el cuerpo de los mismos expresaron e impusieron la obligación al poder legislativo Federal de proveer lo necesario para el establecimiento de los órganos correspondientes encargados de verificar el cumplimiento de las obligaciones descritas para todos los servidores públicos Federales en la misma, tal como podemos apreciar de la lectura de los artículos 51(LFRSP) y 11 en relación con el 3(LFRASP), de los ordenamientos antes referidos.⁴⁷²

Es clara que esta intención de la conformación de los órganos correspondientes para el combate a la corrupción en los distintos poderes de la unión, no resulto en un caso exitoso por lo que hace al poder legislativo federal, ya que como veremos más adelante en el cuerpo de la presente se podrán observar los resultados brindados en esta materia por los órganos encargados en la cámara baja y en el a cámara alta del congreso de la unión.

La corrupción es un problema arraigado en las comunidades desde hace miles de años, no obstante lo anterior, fue apenas hasta la década de los noventas cuando surgieron diferentes iniciativas para llevar a cabo acciones trasnacionales para combatirla, tanto en el interior los estados como de manera coordinada en el ámbito internacional. Desde principios de los años noventa organizaciones internacionales no gubernamentales y gubernamentales desempeñan un papel fundamental para combatir a la corrupción.

La organización internacional más visible en temas de combate a la corrupción es transparencia internacional, fundada en 1993. Actualmente cuenta con más de 80 capítulos alrededor del mundo, en el ámbito internacional transparencia internacional trabajo en conjunción con el banco mundial, la unión europea, la organización para la cooperación y desarrollo económico y la organización para

⁴⁷¹ Cfr. Artículo 11 de la LFRASP.

⁴⁷² Cfr.LFRSP artículo 51; y LFRASP Artículo 11 en relación con el Artículo 3.

estados americanos para asegurar el cumplimiento de las convenciones de combate a la corrupción entre estados.⁴⁷³

México participa en la convención de naciones unidas contra la corrupción (CNUCC) en la convención de Mérida. Este instrumento fue aprobado por la asamblea general de la ONU el 31 de octubre de 2003. En ella, nuestro País se comprometió a formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la Ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

No está de más señalar las conclusiones en relación al a participación de México dentro de la convención Mérida en relación al combate a la corrupción.

En la revista mexicana de política exterior, en su apartado conclusiones se establece por México y la convención de las naciones unidas en relación a la corrupción, los siguientes puntos de interés:

Puesto que la corrupción es un fenómeno capaz de afectar tanto el ámbito político, como económico y social de una nación; de socavar la legitimidad de las instituciones públicas, además de atentar contra el estado de derecho, nuestro País no puede quedar al margen de cualquier iniciativa internacional que busque erradicar dicho flagelo.

México buscó, a través de la CNUCC, promover la cooperación internacional para prevenir, detectar, combatir y sancionar la corrupción. De igual manera, contribuyó a consolidar y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para asegurar la eficacia de las medidas y acciones que sancionen los actos de corrupción en todas sus modalidades.⁴⁷⁴

En este sentido, México siempre apoyó la idea de que la convención debería ser un instrumento amplio, que sancionara los actos de corrupción a todos los niveles. También propuso la inclusión de mecanismos de control y disposiciones relativas a la repatriación de bienes producto de la corrupción, así como la restitución de los fondos que fueran sustraídos del País.

El primer paso fue dado en la primera conferencia de los estados parte, al aprobarse un mecanismo de autoevaluación que, cabe señalar, implicará un gran esfuerzo por parte de cada estado participante, al tratar de no caer en la autocomplacencia, y al reconocer tanto sus errores y omisiones, como sus logros y aciertos para

⁴⁷³ Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, el Cansancio Ciudadano de la Corrupción en México, Instituciones Liquidadas y Garantismo, Editorial Fontamara, México 2014, p.71.

⁴⁷⁴ Cfr. Revista Mexicana de Política Exterior, en su apartado conclusiones en donde se establece México y la Convención de las Naciones Unidas en relación a la Corrupción, pp. 140 – 142.

instrumentar la CNUCC. (Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción).

Para México, el siguiente gran paso será avanzar en la armonización legislativa con el objeto de ajustar nuestra legislación actual a cada una de las disposiciones que establece la CNUCC y demás instrumentos internacionales en la materia.⁴⁷⁵

Resaltando con mayor importancia de la participación de nuestro país, así como de los compromisos asumidos en los puntos siguientes:

- Promover la cooperación internacional para prevenir, detectar, combatir y sancionar la corrupción.
- La inclusión de mecanismos de control y disposiciones relativas a la repatriación de bienes producto de la corrupción, así como la restitución de los fondos que fueran sustraídos del país.
- La eficiente implementación de un mecanismo de evaluación.
- La armonización legislativa con el objeto de ajustar nuestra legislación actual.⁴⁷⁶

Aunque la referencia anterior es posterior a la emisión de la LFRASP, donde la misma se desprenden compromisos y preocupaciones nacionales que vienen teniéndose de manera posterior a su celebración, en donde de manera clara se marca el camino y la voluntad política y compromiso internacional para combatir de manera frontal la corrupción en nuestro País.

Los indicadores de los índices de percepción de la corrupción de transparencia internacional disponibles señalan que México padece un problema grave de corrupción y que sus altos niveles no mejoraron con la alternancia política del 2000. Más aun, se observa una tendencia de deterioro, que aunque moderada, sugiere que el problema ha empeorado lejos de mejorar como era la expectativa en la alternancia en el poder ejecutivo federal.

El índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional y el barómetro global de la corrupción, y el mismo indicador para las américas; el índice de fuentes de soborno colocaba a México a la mitad y al final de la administración de Vicente Fox, con una calificación reprobatoria de 3.6 en 2003 y de 3.3 en 2006. El índice va de 1 a 10, siendo 1 el máximo nivel de corrupción y 10 el grado máximo de integridad y honestidad.⁴⁷⁷

En 2010 el país cayo; paso de una calificación de 3.3 diez años antes a una de 3.1 ubicándose en el lugar 98 de 178 países incluidos en esa medición.

⁴⁷⁵ Cfr. *Ibíd.*, pp. 140 – 142.

⁴⁷⁶ Cfr. *Ibíd.*, pp. 140 – 142.

⁴⁷⁷ Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, *Op.Cit.*, pp.76-78.

Pero quizás el dato más significativo es la opinión de los mexicanos que la corrupción va en aumento, según un el barómetro global de la corrupción más del 70 % de los mexicanos en 2010 manifestó que la corrupción había aumentado en los tres años previos y solo el 7% que había disminuido.

Mientras en 2004 el 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba muy generalizada entre los funcionarios la cifra creció a 47.0 en 2010.⁴⁷⁸

Cabe señalar que la opinión de Romeo Arturo Evia Loya, misma que comparte el suscrito, se observan varios instrumentos impulsados para combatir la corrupción, uno de ellos y que no debemos dejar de hacer mención que son los siguientes:

- La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- La modernización administrativa como un instrumento de combate a la corrupción.
- La ley federal de responsabilidad patrimonial del estado.⁴⁷⁹

VIII.8.6 Órganos Legislativos Encargados de Imponer Dichas Sanciones.

VIII.8.7 Cámara de Diputados.

En la cámara baja del congreso de la unión el organismo previsto de aplicar las sanciones administrativas a los diputados federales, es la contraloría interna de dicha cámara.

Dentro del estatuto de la cámara de diputados, se encuentra regulado la estructura, funcionamiento y facultades de la contraloría interna esto en sus artículos 153, 154, 155, 156, 157 y 158.

Los preceptos legales de mérito establecen en síntesis que la contraloría interna es el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la cámara y se ubica en el ámbito de la conferencia, según lo dispone el artículo 53 de la ley orgánica.

El titular de la contraloría interna será designado por el pleno a propuesta de la conferencia, por las dos terceras partes de los diputados presentes y para su designación deberá reunir los requisitos que la ley orgánica señala para el secretario

⁴⁷⁸ Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, Op.Cit., pp.77-78.

⁴⁷⁹ Cfr. Romeo Arturo Evia Loya, el Marco Normativo del Combate a la Corrupción, Editorial Porrúa, México 2007, pp.91-144.

general. Todo lo relacionado con la contraloría interna será objeto de regulación y acuerdo de la conferencia.

El contralor interno será sustituido en sus ausencias menores a treinta días por el servidor público que designe el presidente de la conferencia, en los casos en que se exceda ese lapso la designación corresponderá a la conferencia.

Los funcionarios adscritos a la estructura orgánica y ocupacional de la contraloría interna tendrán oportunidad de participar en los concursos de ingreso a los cuerpos de la función legislativa y administrativo-financiera para cubrir vacantes definitivas y para puestos de nueva creación, lo cual se podrá hacer antes de que se opte por un concurso mediante convocatoria pública, siempre que acrediten reunir los requisitos para ser considerado en el rango correspondiente y el puesto de que se trate.

Tenemos que en la cámara de diputados el órgano encargado de sujetar a procedimiento administrativo de responsabilidades a los legisladores así como de aplicar las sanciones administrativas correspondientes a la contraloría interna de dicha cámara baja.

Misma que se conforma con un contralor interno a la cabeza de la misma, y tres direcciones la de auditoría, de evaluación y seguimiento y, de quejas, denuncias e inconformidades.⁴⁸⁰

La contraloría interna de la cámara baja depende de la conferencia, encontrando sus fundamentos legales en la ley orgánica del congreso general, y el estatuto para cámara de diputados tal y como lo señalamos anteriormente.

Es de señalar que como veremos más adelante en la información solicitada a la cámara de diputados, esta nos informa de las autoridades responsables y de sus facultades directas para la sanción a las diputadas y diputados federales; sin que a la fecha se haya procedido contra algún legislador de la cámara baja.

VIII.8.8 Cámara de Senadores.

Como una simple referencia en el esquema actual la cámara de senadores cuenta también con una contraloría interna, cuyo titular será designado por la mayoría de los senadores presentes en el pleno a propuesta de la junta de coordinación política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el pleno.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Cfr. Estatuto Cámara de diputados, Artículos 153, 154, 155, 156, 157 y 158.

⁴⁸¹ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, El Congreso General Mexicano, Análisis Sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, Editorial Porrúa, México 2003, p.321.

Tal como lo vimos anteriormente no es viable la imposición administrativa de las sanciones previstas en la ley correspondientes a destitución o inhabilitación en el caso de los legisladores de la república de la cámara alta ya que esta sanción únicamente puede ser impuesta a través del juicio político tal y como se establece en el artículo 22 del reglamento para cámara de senadores.

Según lo establecido en el reglamento para la cámara de senadores en sus artículos 21 al 23 se puede desprender lo siguiente:

En el desempeño de su cargo los senadores son sujetos de las responsabilidades de orden político y penal que establecen la constitución, la LFRSP, el código penal federal y los demás ordenamientos aplicables.

Asimismo son responsables por faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en los términos de la constitución, la LFRASP, la ley y este reglamento.

Las sanciones consistentes en la destitución o inhabilitación de un senador, o la separación de su cargo, se determinan y aplican conforme a los procedimientos señalados en los artículos constitucionales 110, relativo al juicio político; y 111, referido a la declaración de procedencia.

En términos del artículo 11 de la LFRASP, y de lo dispuesto por la ley, los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.

Las faltas administrativas en que incurran los demás servidores públicos del senado, serán sancionadas por la contraloría interna, conforme a los procedimientos establecidos al efecto.

Entonces tenemos que para la imposición de sanciones administrativas a senadores de la república, estas se realizarán con la intervención de los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Dejando a la contraloría interna únicamente con facultades para conocer de servidores públicos adscritos a esa cámara alta, en atención a la reforma del reglamento del senado de la república el 4 de junio del año 2010, la contraloría pierde la facultad de investigar instruir y en su caso sancionar a los legisladores de la república por incumpliendo a sus obligaciones como servidores públicos recayendo esta función en tres entidades que son los grupos parlamentarios, la mesa directiva y el pleno de dicha cámara tal y como lo vimos anteriormente.⁴⁸²

Es de señalar que esa cámara alta desde los estudios previos realizados al funcionamiento y organización de la misma, anteriores a la reforma del reglamento

⁴⁸² Cfr. Reglamento de la Cámara de Senadores, Artículos 21 - 23.

del senado de la república en el año 2010 anterior es decir cuando la contraloría interna de dicha cámara contaba con facultades sancionatorias en contra de los senadores de la república, según la legislación aplicable y vigente, los estudios realizados no hacen referencia, ni mención alguna a la facultad de dicha unidad administrativa para proceder administrativamente en consecuencia de alguna irregularidad cometida por algún legislador integrante de dicha cámara.

Lo anterior se puede desprender de la obra denominada el ABC del senado de la república, del autor José Luis Camacho Vargas, publicado por el instituto mexicano de estudios sobre el poder legislativo A.C., en el año 2009 a fojas 225 y 226, cuando toca el tema correspondiente a la contraloría interna, y de la obra de Francisco Berlín Valenzuela, denominada derecho parlamentario, que al abordar el tema de sanciones contra los legisladores de la república, no aborda en absoluto lo referente a una infracción por violación a la LFRSP o LFRASP, en el momento de emisión el mismo, contenido que clarifica la visión que se tiene sobre el desempeño y proceder de dicha unidad administrativa por parte de los estudiosos, académicos y de los propios legisladores integrantes de dicha cámara, así como de las infracciones previstas por incumplimiento a lo establecido en la LFRASP, dando a conocer la visión que se tienen por los propios legisladores sobre el tema de estudio de esta tesis; así como los académicos que han estudiado y desarrollado temas en derecho parlamentario; ya que tal como vimos anteriormente en el desarrollo de la presente tesis doctoral, y citamos varias obras, son muy pocas las que abordan o casi ninguna el tema de las responsabilidades administrativas de los legisladores de la república, y tal como lo veremos no es una cuestión fuera de orden ya que en la historia de nuestro país no hemos tenido la capacidad jurídica ni la voluntad de sancionar a una o a uno de los integrantes de nuestro poder legislativo federal.⁴⁸³

Por su parte en su obra el congreso general mexicano análisis sobre su evolución y funcionamiento actual de Susana Thalía Pedroza de la llave hace referencia a la contraloría interna como un órgano técnico, en donde se limita a señalar su composición estructural, forma de nombramientos y remoción de los cargos.⁴⁸⁴

Es importante que como el caso anterior en la totalidad de las fuentes consultadas no se refieren en ninguna a las funciones que tienen, las contralorías internas en ambas cámaras del congreso de la unión, es decir se tienen como órganos de carácter técnicos, más sin embargo como ya se ha mencionado anteriormente en no se entra al estudio en cuanto a su función investigadora y sancionadora en contra de los legisladores federales, (en caso de la cámara alta hasta 2010) no existe referencia al respecto, ni antecedente alguno de esta función, que como se ha comentado y constatado parece ser letra muerta en ambas cámaras integrantes del congreso de la unión.

⁴⁸³ Cfr. José Luis Camacho Vargas , ABC del Senado de la República, publicado por el Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo A.C., en el año 2009 a fojas 225 y 226.; Francisco Berlín Valenzuela derecho parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 259- 263.

⁴⁸⁴ Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Op.Cit., pp. 312-321.

La anterior reflexión se verá abundada en puntos posteriores, siendo la intención del suscrito el brindar una explicación detallada de los antecedentes y funcionamiento del sistema de responsabilidades aplicable a nuestros legisladores federales, así como ni siquiera se han tomado la molestia de estudiar el tema a profundidad y dar cumplimiento a la normatividad aplicable para los mismos, sustrayéndose de una esfera de legalidad, y dejándose en una posición preferencial en al responsabilidades a las cuales pueden ser sujetos por el desempeño de sus funciones.

VIII.8.9 Dependencia Jerárquica e Integración del Órgano Fiscalizador.

VIII.8.10 Cámara de Diputados.

La contraloría interna se ubica en el ámbito de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, según lo dispone el artículo 53 de la LOCGEUM.

El titular de la contraloría interna será designado por el pleno a propuesta de la conferencia, por las dos terceras partes de los diputados presentes y para su designación deberá reunir los requisitos que la ley orgánica señala para el secretario general.

El explicar cómo deben desarrollarse los procedimientos de reclutamiento debería parecer excesivo, con independencia de las técnicas y formas concretas de selección en el ámbito público varios principios deben de configurarse como pilares del sistema:

- Igualdad.
- Imparcialidad.
- Objetividad.
- Mérito y capacidad.

Fuera del estricto cumplimiento de estos principios, estaríamos ante una situación que supone un incumplimiento de la legalidad y un comportamiento éticamente reprochable en el bien entendido de que todo el sector público está vinculado a ellos es decir su ámbito subjetivo de aplicación engloba todas las formas organizativas posibles, sin que la búsqueda de una mayor eficacia o calidad en el servicio que se presta pueda justificar de ninguna manera su omisión.⁴⁸⁵

Principios que como hemos visto y veremos a lo largo del presente trabajo de investigación, no se cumplen del todo en la selección de contralores internos, así como tampoco en la integración de los órganos fiscalizadores, ya que estos

⁴⁸⁵ Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Análisis Jurídico Económico y Político de la Corrupción, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México 2005, p.23.

obedecen a intereses políticos y a votaciones colectivas de los integrantes de dichas cámaras sin tomar en cuenta los requisitos sugeridos anteriormente y únicamente aplicándose a los requisitos legales establecidos.

Todo lo relacionado con la contraloría interna será objeto de regulación y acuerdo de la conferencia, tal y como lo vimos anteriormente, permitiéndonos citar los preceptos aplicables de la LCGEUM, en si el artículo 53.

La cámara cuenta con su propia contraloría interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y velaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la LFRASP, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable. La contraloría se ubica en el ámbito de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos y debe presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

Como facultades del contralor interno se establecen las siguientes:

- Formular el programa anual de control y de auditoría de la cámara, someterlo a la aprobación de la conferencia y proceder a su ejecución.
- Diseñar, implantar y supervisar la operación del sistema de control y evaluación de las unidades administrativas de la cámara, con la participación de la secretaría general y las secretarías de servicios respectivas.
- Verificar que las unidades administrativas de la cámara cumplan con los acuerdos, normas, políticas y procedimientos aprobados por la conferencia.
- Colaborar con la entidad de fiscalización superior de la federación de la cámara en los procedimientos que se establezcan para la revisión de la cuenta pública.
- Recibir y atender las quejas y denuncias que conforme al artículo 49 de la LFRSP se presenten por probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la cámara.
- Instruir y resolver los recursos que hagan valer los servidores públicos de la cámara respecto a las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra.
- Atender las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública que realice la cámara.
- Participar, opinar, y asesorar en su caso, sobre los procedimientos de adquisiciones, prestación de servicios y obra pública, así como en los de enajenación de bienes de la cámara.
- Las que le encomiende la conferencia, así como las demás que las disposiciones legales y normativas le faculden.

La contraloría interna cuenta con las direcciones generales de auditoría, de control y evaluación y de quejas, denuncias e inconformidades.

A la dirección general de auditoría le corresponde:

Elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la solvatación y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.⁴⁸⁶

A la dirección general de control y evaluación:

Le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la cámara y participar en actos de fiscalización.

A la dirección general de quejas, denuncias e inconformidades le corresponde:

Recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la LFRASP; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la contraloría interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.⁴⁸⁷

Así como es importante analizar lo contenido en el estatuto orgánico de cámara de diputados en donde referente a la estructura señala que la unidad administrativa contará con las direcciones de auditoría, de evaluación y seguimiento y, de quejas, denuncias e inconformidades.

Por lo que hace la Dirección de Auditoría se le otorgan las siguientes facultades:

- Elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría.
- Realizar las auditorías conforme al programa anual de control y auditoría y elaborar los informes de los resultados obtenidos.
- Vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.

⁴⁸⁶ Cfr. Estatuto de la Cámara de Diputados, Artículos 153 - 158.

⁴⁸⁷ Cfr. Estatuto de la Cámara de Diputados, Artículos 153 - 158.

- Convocar y participar en la aclaración de las observaciones con los titulares de las Unidades Administrativas auditadas, así como llevar el seguimiento de las observaciones pendientes de solventar.
- Participar en los diversos actos de fiscalización conforme a las atribuciones de la Contraloría Interna.
- Fungir como enlace con la entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara, en la revisión de la Cuenta Pública.
- Las demás que se deriven del presente Estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

A la Dirección de Evaluación y Seguimiento le corresponden las funciones y tareas siguientes:

- Diseñar, implantar y supervisar la operación del sistema integral de control y evaluación de la gestión de las unidades administrativas de la cámara y someterlo a consideración del titular de la contraloría interna.
- Llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los programas asignados a las unidades administrativas de la cámara mediante el sistema integral de control y evaluación.
- Asesorar a las unidades responsables de la cámara, en aspectos de proceso administrativo, que coadyuven a elevar la eficiencia de las mismas, en el marco de sus objetivos y atribuciones.
- Elaborar el informe trimestral del cumplimiento de las funciones de la contraloría interna.
- Las demás que se deriven del presente estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.⁴⁸⁸

Por ultimo a la dirección de quejas, denuncias e inconformidades le corresponde:

- Atender, en el ámbito de su competencia, las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, previstas en la LFRSP.
- Investigar y en su caso determinar, las responsabilidades administrativas que procedan e instruir los procedimientos administrativos correspondientes, así como imponer las sanciones aplicables.
- Recibir y dictar las resoluciones correspondientes por las inconformidades que hagan valer los proveedores y los contratistas de la cámara.
- Difundir la normatividad en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades y representar a la contraloría interna conforme a sus atribuciones.
- Las demás que se deriven del presente estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Cfr. Estatuto de la Cámara de Diputados, Artículos 153 - 158.

⁴⁸⁹ Cfr. Estatuto de la Cámara de Diputados, Artículos 153 - 158.

VIII.8.11 Cámara De Senadores.

En el caso de los senadores ya que el reglamento de la misma establece que esta obligación y facultad recaerá en la mesa directiva, las coordinaciones parlamentarias y el pleno, no se encuentra clara la dependencia jerárquica, la integración, ni el procedimiento a seguir para la imposición de las mismas, claro está que no puede ser otro que el previsto en el artículo 21 de la LFRASP.

Tal como lo vimos anteriormente esto recae en la mesa directiva, así como en los grupos parlamentarios y el pleno, cabe señalar que no existe dependencia jerárquica clara ya que este órgano colegiado se integra por los representantes de todas las fuerzas políticas constituidas en esa cámara alta, y únicamente por senadores.

Esto se traduce a una representación total de la federación en la integración y sustanciación de dicho procedimiento, más sin embargo tenemos que se integra por iguales, esto es “por senadoras y senadores de la república” que a su vez instauran “en teoría” un procedimiento administrativo de responsabilidades a sus iguales es decir a otro u otra senador o senadora de la república, miembro de la federación y parte integrante en un mismo nivel jerárquico de esa cámara alta.

Cabe señalar que no se encuentran previstas en el marco jurídico regulatorio distinciones para los cargos que ocupen los legisladores dentro de la organización interna; así como tampoco que ocurre cuando alguno de los integrantes es dejado de cierto modo de lado, o sujeto a procedimiento, así como que no contamos con ningún antecedente histórico de la instauración en cualquiera de los casos del procedimiento administrativo de responsabilidades a algún legislador de la república, desde su instauración.

Resulta a todas luces, en cierto modo ineficiente la conformación en teoría o el dejar en manos de tres entidades distintas, que aunque no se expresa pudiera constituir un órgano colegiado, así como evidente la ausencia de resultados o antecedentes históricos previstos por el funcionamiento del mismo; es decir no existen resultados ni antecedentes de que el órgano referido haya sesionado en el pasado.

Tal y como se acredita con la respuesta de la solicitud de información, que analizaremos postreramente en el desarrollo de la presente tesis doctoral.

Por otra parte es de señalarse que al igual que en el caso de la cámara baja, o cámara de diputados integrante del congreso de la unión las razones por la ausencia del funcionamiento del mismo pudieran ser explicadas de la misma forma, con excepción de que el órgano encargado de la imposición de las sanciones se conforma de manera diferente, y existe una subordinación directa a los legisladores, a través de la conferencia.

En el caso de la cámara alta estos mismos lo integran, pudiendo señalar una verdadera irreverencia, igual o peor que la vista en el caso de la cámara baja, ya

que en la cámara de diputados depende el órgano encargado de los propios legisladores, a través de la conferencia; situación que influye total y directamente en los resultados emitidos por dicho órgano fiscalizador.⁴⁹⁰

Por su parte en la cámara alta, ellos mismos integran el sistema de sanción administrativa a los senadores, situación que influye de igual o mayor manera en los resultados obtenidos, y en la percepción de impunidad de estos servidores públicos al no sujetarse directamente a las normas a las cuales están obligados a dar cumplimiento.

Así como que a medida de lo posible pudiera darse el caso de que ambos tipos de legisladores los integrantes de la cámara alta y los integrantes de la cámara baja tienden a realizar su función con una perfección absoluta y en ninguno de ellos ha cabido el error visible de alguna violación, en su momento a la LFRSP y al ordenamiento vigente en este momento a la LFRASP.

Pudiera señalar desde cierta manera que debido al status de dicho servidor público, es casi seguro que su visión se nuble o sea poco clara sobre la aplicación de dicho ordenamiento jurídico a ellos mismos”; cuando esto debiera de ser totalmente de manera inversa, como legisladores de la república deben de ser respetuosos de la ley y ordenamientos legales a los que son sujetos, y deben de proceder de una manera ejemplificativa para todos los servidores públicos que pudieran denominar de diferente estatus, ya que entre mayor estatus y prerrogativas concedidas por los ordenamientos legales para el desarrollo de su función, mayor es su responsabilidad para con los demás servidores públicos, para con la ciudadanía y para con su país.

Siendo los resultados mostrados (0 sanciones por violaciones a la LFRASP y la LFRSP) a todas luces reprochables, y determinantes en el sentido de que en especial este honorable servidor público, ha pasado por alto el sujetarse a este instrumento normativo y en prever la existencia de un sistema eficiente que lo ayude a profesionalizarse y que cuide de su mejor desempeño y su constante evolución como servidor público, como miembro del estado y representate de uno de los poderes de la unión, ese honorable poder legislativo federal.

Desde un punto de vista particular, pudiera señalar que para el suscrito el estatus y posición dada a los legisladores de la república pudiera considerarse sencilla y simplemente suficiente para el desempeño de tan delicadas funciones encomendadas, siempre y cuando cumplieran con su misión, que es la de proveer a través de sus atribuciones bienestar para los mexicanos y mexicanas.

El problema no radica en el status de este servidor público, sino en la errada visión que algunos de los legisladores tienen del mismo, haciéndose creer que por esas atribución gozan de alguna distinción, frente a cualquier otro servidor público, como es el caso de estudio, caso que debe resultar a todas luces en el sentido contrario,

⁴⁹⁰ Cfr. AA.VV. Manual de Técnica Legislativa, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal.

a más atribuciones mayor responsabilidad; a mayor status mayor sencillez, y mayores atribuciones mayor responsabilidad y eficiencia.

Vale la pena señalar que en el caso de los congresos locales así como de la asamblea legislativa del Distrito Federal (ahora ciudad de México), la figura de control administrativa estudiada es decir la contraloría interna no se encuentra prevista dentro de las estructuras de dichos poderes legislativos, generando una problemática aun mayor a la detectada en este estudio para el caso de nuestros legisladores federales lo anterior se desprende la obra denominada manual de técnica legislativa en sus dos tomos, de Salvador O. Nava Gomar, coordinador asociación nacional de oficiales mayores de los congresos de los estados y Distrito Federal (ahora Ciudad de México).⁴⁹¹

VIII.8.12 Sistema Nacional Anticorrupción (denominada reforma anticorrupción).

Derivado de la importancia del tema, sin que tenga relación directa con lo abordado en torno a los legisladores federales, resulta conveniente el precisar de manera objetiva y concreta lo que relaciona las recientes reformas constitucionales que dan vida al sistema nacional anticorrupción, de fecha 27 de mayo de 2015, y las posteriores de fecha 2016. Precisando que el cuerpo del presente trabajo y su autorización para depósito fue concluido y autorizado previo a la emisión de las reformas en cita siendo actualizado a petición de los diversos revisores de la misma, motivo por el cual se podrán apreciar algunos extractos o contenido de artículo previos a la reforma en cita, o de legislación emanada de la misma a la fecha actual.

Hecho lo anterior me permito referir que el Sistema Nacional Anticorrupción coordina a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

Por primera vez se unen esfuerzos institucionales que apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

La promulgación de la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, representa un avance histórico para el país en la lucha contra la corrupción.⁴⁹²

⁴⁹¹ Cfr. AA.VV. Manual de Técnica Legislativa, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal.

⁴⁹² <https://sna.org.mx/nosotros/>

Las reformas constitucionales en materia anticorrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, y son la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia.

El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el DOF las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

Contexto General de las reformas en Materia de Combate a la Corrupción

- Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés.

- Reforma en Materia de Transparencia ◦ Reforma el Artículo 6 Constitucional.

- Se promulga la Ley General de Acceso a la Información Pública, el 4 de mayo de 2014.

- Reforma en Materia de Combate a la Corrupción ◦ Reforma a 14 artículos Constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122).

- Promulgada el 27 de mayo de 2015

Para poner en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción, fue necesario emitir, reformar y abrogar diversos ordenamientos jurídicos.

Las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción aprobadas por el congreso son:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la república.

- Código Penal Federal.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Reforma Constitucional del 7 de febrero de 2014 adiciona y reforma diversas disposiciones del artículo 6to. De la Constitución Política de los estados unidos Mexicanos, en materia de Transparencia. Esta reforma amplió el catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información. La reforma incluyó, por ejemplo, la obligación de hacer pública la información de los partidos políticos, los sindicatos, los órganos autónomos, los fideicomisos y los fondos públicos; fortalece al organismo garante a nivel federal y sienta las bases para crear organismos locales autónomos en todo el país; así como, reconoce y promueve el acceso a la información como un derecho fundamental para el desarrollo de la vida democrática

mexicana. Otro gran esfuerzo que se logró a favor de la transparencia fue el del 4 de mayo de 2015, día en que se publicó la Ley General de Acceso a la Información Pública.⁴⁹³

Para el año 2015, el 27 de mayo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Combate a la Corrupción. Entre estas reformas, destacan cuatro. La primera, es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en el artículo 113 constitucional. La segunda, es el reconocimiento de la facultad que tiene el congreso para expedir las leyes que establezcan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción. La tercera, establece las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción. Y, por último, la cuarta reforma amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 2016, una serie de leyes secundarias, de las cuales cuatro fueron leyes de nueva creación y tres reformadas.

Estas leyes son:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta Ley se creó para establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNA.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esta también es una Ley nueva, la cual establece las competencias de los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran. (Sustituye a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esta Ley se creó para establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Además, la Ley establece que el TJFA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. El TFJA forma parte del SNA.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta Ley se creó con el SNA y contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Esta ley fortalece el papel de la Auditoría Superior de la Federación.

⁴⁹³ <https://sna.org.mx/nosotros/>

5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la república. Esta ley se reformó para establecer las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.⁴⁹⁴

6. Código Penal Federal. Esta ley se reformó para armonizar el código penal con el SNA. Esta reforma incluyó un título al Código sobre Delitos por hechos de corrupción.

7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta Ley se reformó para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción. Además, establece las funciones de esta Secretaría como parte del Comité Coordinador del SNA.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales que busca combatir eficazmente a la corrupción.

Está integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.

El Comité Coordinador del SNA es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.⁴⁹⁵

Este comité se integra por las y los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal, así como, por los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Comité de Participación Ciudadana es, esencialmente, la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA y, además, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Este comité se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización tiene la tarea de establecer acciones y mecanismos de coordinación para promover el intercambio de información, ideas y experiencias con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Este comité está conformado por las personas

⁴⁹⁴ <https://sna.org.mx/nosotros/>

⁴⁹⁵ <https://sna.org.mx/nosotros/>

titulares de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública; así como, siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Los Sistemas Locales Anticorrupción deben integrarse y funcionar de manera similar al Sistema Nacional Anticorrupción. Es decir, las leyes estatales anticorrupción deben seguir los lineamientos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para conformar los sistemas locales.

El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Este está compuesto por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.

La función del Comité Coordinador es ser la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.⁴⁹⁶

Entre las tareas del Comité Coordinador se encuentran: instrumentar los mecanismos, bases y principios de coordinación con las autoridades de fiscalización, control y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; el establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción; y participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana es la instancia que contribuye a cumplir los objetivos del Comité Coordinador, asimismo, tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción y está integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia.

Está integrado por cinco ciudadanos honorables y de prestigio, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

⁴⁹⁶<https://sna.org.mx/comofunciona>

Algunas de sus funciones principales son opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y políticas integrales; proponer al Comité Coordinador los proyectos de bases de coordinación entre las instituciones de fiscalización de recursos públicos, los proyectos de mejora a los instrumentos de la Plataforma Digital Nacional, así como los mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de hechos de corrupción.⁴⁹⁷

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización es presidido de manera dual por el auditor Superior de la Federación, la persona titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para este cargo.

Es responsable de diseñar, aprobar y promocionar las políticas integrales en materia de fiscalización; instrumentar los mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema e; implementar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generan las instituciones competentes en la materia.

Los Sistemas Locales Anticorrupción de los estados de la república, deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción. Tienen acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; emiten recomendaciones, políticas públicas e informes; así como, deben contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.⁴⁹⁸

La Secretaría Ejecutiva es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Se prevé que cuente con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Esta funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y es responsable de brindar los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

La Comisión Ejecutiva genera los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones; propone políticas de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; plantea la metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción; emite los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto a las políticas; crea los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos

⁴⁹⁷ <https://sna.org.mx/comofunciona/>

⁴⁹⁸ <https://sna.org.mx/comofunciona/>

públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; entre otras.⁴⁹⁹

El Sistema Nacional Anticorrupción es un esfuerzo de coordinación que se da entre todas las instituciones que están relacionadas con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Estas, junto con el Comité de Participación Ciudadana componen el Comité Coordinador:

- La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el control interno de la Administración Pública Federal. Su trabajo consiste en vigilar los actos u omisiones de los servidores públicos federales, auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los órganos internos de control de las dependencias federales; expide normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; tiene la facultad de sancionar las faltas administrativas no graves; entre otras funciones.
- La Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados, municipios y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Es decir, tiene a su cargo el control externo. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, ahora fiscaliza las cuentas públicas en tiempo real y emite resultados cada cuatro meses, no sólo anualmente.
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tiene la función de investigar y perseguir los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.⁵⁰⁰
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el encargado de transparentar la información pública y garantizar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas; así como, coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública, protección y debido tratamiento de datos personales.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa imparte justicia fiscal y administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera

⁴⁹⁹ <https://sna.org.mx/comofunciona/>

⁵⁰⁰ <https://sna.org.mx/comofunciona/>

pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social.

- El Consejo de la Judicatura Federal garantiza la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, es decir, se encarga de vigilar y disciplinar a los magistrados y jueces del Poder Judicial, por lo que tiene la facultad de iniciarles procedimientos en su contra por algún acto u omisión que hayan cometido que tenga como resultado alguna falta administrativa.⁵⁰¹

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene la misión de coordinar el combate a la corrupción entre las autoridades locales y federales. El SNA articula esfuerzos institucionales para que, mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, se fortalezca la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Busca prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción y, además, tiene la misión de diseñar e implementar la política anticorrupción.⁵⁰²

Es de referir que derivado de la ambiciosa reforma llevada a cabo, y de la participación conjunta de las instancias referidas, actualmente el sistema de responsabilidades administrativas de los legisladores de la república en cámara baja o en cámara alta prevalece en el mismo sentido, ya que de manera previa a la reforma la auditoría superior tal como lo realiza actualmente auditaba las cuentas de los poderes legislativos federales, entre otras esto es ambas cámaras del congreso de la unión, siendo que las sanciones administrativas a nuestros legisladores federales continúan en el mismo sentido, ya que las autoridades encargadas de poner estas sanciones no han sido sustituidas o modificadas.

Recabando la legislación referida en líneas anteriores motivada de esta reforma los mismos principios constitucionales que deben de regir el servicio público, así como las obligaciones de los servidores públicos en el ámbito federal a la cual son sujetos los legisladores federales integrantes de ambas cámaras del poder legislativo federal.

Por otra parte de la misma manera se encuentra referido el tema a las responsabilidades penales, laborales, civiles y políticas de nuestros legisladores federales.

Dejando de lado el ambicioso sistema la figura de la responsabilidad del estado legislador, abordada en el cuerpo de la presente con textos del Dr. Jinesta Lobo.

⁵⁰¹ <https://sna.org.mx/nosotros/>

⁵⁰² <https://sna.org.mx/nosotros/>

CAPITULO IX.

IX.9.0 Resultados del Sistema de Responsabilidades en El Poder Legislativo Federal.

Es importante resaltar el déficit existente en ambas cámaras para substanciar responsabilidades administrativas cuando se involucra a legisladores; aun cuando dicho déficit decrece en algo con la posibilidad real de expedientarse a funcionarios de apoyo y auxilio de las cámaras, si consideramos el hecho de que toca a sus órganos de contraloría interna aplicar de forma ordinaria el sistema legal de responsabilidades administrativas a sus empleados.

No es el caso si las faltas y conductas contrarias a la ley administrativa se achacan a senadores y diputados de legislatura en legislatura, porque ha venido aduciéndose hasta el hartazgo que dicho sistema y, en especial, la LFRASP, no los vincula de forma directa. Se ha argumentado que no hay superior jerárquico ni legislación invocada dentro del congreso para la expedientación administrativa de sus miembros; y en un sentido abusivo inclusive se sostiene que los congresistas no son servidores públicos, en sentido estricto.⁵⁰³

Temas anteriores insostenibles en un estado derecho como el mexicano, no es admisible; y resulta intolerante el ver la ignorancia y abuso de los legisladores federales en cuanto a su posición al sostener afirmaciones como las vertidas anteriormente por Miguel Eraña en su obra “El Derecho Parlamentario Orgánico”; uno de los objetivos del presente trabajo es quitar esa venda de los ojos, a nuestros legisladores; así como situarlos en su posición real como servidores públicos, representantes del pueblo; recordándoles su obligación, compromiso de comportarse y actuar de una manera ejemplificativa para los demás poderes; para la ciudadanía; ya que es su obligación el conducirse siempre con rectitud, el demostrar un comportamiento respetuoso de las leyes y normatividad vigente; así como de los principios rectores del servicio público.

Que los obliga a ellos; desde mi punto de vista, más que a cualquier otro servidor público, en atención su carácter representativo; al desempeño de su función que es la de crear leyes; al que no pueden suponer no sujetarse o sentirse que se encuentran en atención a su estatus por encima de la Ley; el denotar tal falta de conocimiento y tal impunidad ante el desacatamiento de la Ley no es más que un reflejo de ignorancia y desprecio por las leyes en la materia, teniendo en consecuencia el no respetar el estado de derecho.

Tal como veremos a continuación los resultados de los sistemas de responsabilidades administrativas en ambas cámaras, se explican por si solos.

⁵⁰³ Cfr. Miguel Eraña Sánchez, Derecho Parlamentario Orgánico, claves para ser un buen Legislador en México, Editorial Porrúa, Senado de la República, México 2013, pp.68-69.

La información presentada a continuación fue proporcionada por las unidades de enlace de dichas cámaras integrantes del congreso de la unión, en atención a solicitudes de información realizadas por el suscrito.

Empezaremos el análisis con la información proporcionada por la cámara de diputados o cámara baja del congreso de la unión.

La respuesta recibida de cámara baja o cámara de diputados contiene la siguiente información en atención a la solicitud planteada:

- Procedimientos administrativos de responsabilidad iniciados en contra de diputados o diputadas de la república, en términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos; lo anterior de diciembre de 1982 al 1 de abril del año 2002. Respuesta 0 “cero”.
- procedimientos administrativos de responsabilidad iniciados en contra de diputados y diputadas de la república, iniciados en términos de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del 1 de abril del año dos mil dos al 31 de diciembre del año 2013. respuesta 0 “cero”.
- número de sanciones administrativas impuestas a diputados y diputadas de la república en términos de la LFRASP; fechas de ejecución; y conductas irregulares. lo anterior de marzo de 2002 a diciembre de 2013. respuesta 0 “cero”.
- Número de sanciones administrativas impuestas a diputados y diputadas de la república en términos de la LFRSP; fechas de ejecución; y cuáles fueron las conductas sancionadas; lo anterior de 1982 a marzo de 2002. respuesta 0 “cero”.⁵⁰⁴
- Solicito a la cámara de diputados, me informe los siguiente: 1) el número de quejas y denuncias recibidas en contra de diputados y diputadas de la república; respuesta: 32; 2) los medios de captación donde se recibieron. respuesta: correo electrónico y oficialía de partes 3) autoridades encargadas del desahogo de la investigación; respuesta: dirección general de quejas denuncias e inconformidades, 4) resultados de las investigaciones, es decir sentidos de los acuerdos de conclusión de las investigaciones; respuesta: 14 improcedencias, 10 incompetencias, y 8 por falta de elementos, 5) cuales de esas quejas resultaron en el fincamiento de responsabilidades administrativas a un diputado o diputada la república. los puntos anteriores de 1982 al 31 de diciembre de 2013. respuesta 0 “cero”. cuáles son los medios disponibles para la interposición de quejas y denuncias por incumplimiento a la LFRASP, en contra de diputados y diputadas de la república; así como el destino de estas quejas y denuncias; y quienes son

⁵⁰⁴ Cfr. Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de Cámara de Diputados.(Contraloría Interna Cámara de Diputados) emitida el día 5 Marzo de 2014 a las 12:57:11”RESPUESTA SOLICITUD 10406” por medio del cual la Contraloría Interna atiende la solicitud de referencia.

las autoridades encargadas de sustanciar las mismas. respuesta: correo certificado, correo ordinario, personal, correo electrónico, oficialía de partes, la dirección de quejas denuncias e inconformidades.

- Autoridades responsables, de la instauración del procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas instaurado en contra de diputados y diputadas de la república, en términos de la LFRASP; y en su momento en términos de la LFRSP; Respuesta: contralor interno y el director general de quejas denuncias e inconformidades.
- Sanciones que se encuentra facultado para imponer; y el número de cada una de las sanciones administrativas impuestas y los fundamentos legales aplicables a lo anterior. respuesta:
 - Amonestación privada o pública.
 - Suspensión de empleo cargo o comisión por periodo no menor de tres días ni mayor a un año.
 - Destitución del puesto.
 - Sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, o Comisiones en el servicio público.
 - Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.
 - Fundamentos Legales: Artículo 109 fracciones III, 110 y 113 de la CPEUM. Artículo 13 de la LFRASP; Artículo 53 de LOCGEUM.
- Solicito a la cámara de diputados me informe antecedentes históricos que tiene el sistema de responsabilidades administrativas aplicables a los diputados y diputadas de la república. respuesta: la contraloría interna no tiene competencia en norma alguna para recabar o pronunciarse sobre antecedentes históricos del sistema de responsabilidades administrativas aplicables a diputados y diputadas de la república.
- Marco jurídico que regula las responsabilidades administrativas de los diputados y diputadas de la república. respuesta: artículo 109 fracción III, 110 y 113 de la CPEUM. Artículo 13 de la LFRASP; Artículo 53 de LOCGEUM.⁵⁰⁵

Continuamos el con la información proporcionada por la cámara de senadores o Cámara Alta del H. congreso de unión.

La dirección general de archivo histórico y memoria legislativa contestó:

“En respuesta a su amable solicitud le informamos lo siguiente: Después de una intensa búsqueda en el acervo del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la república, no se encontró documento alguno, en relación a Procedimientos de Responsabilidad Administrativa en contra de

⁵⁰⁵ Cfr. Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de Cámara de Diputados.(Contraloría Interna Cámara de Diputados) emitida el día 5 Marzo de 2014 a las 12:57:11”RESPUESTA SOLICITUD 10406” por medio del cual la Contraloría Interna atiende la solicitud de referencia.

Senadores o Senadoras de la república. Por consiguiente no se puede dar respuesta a los puntos subsecuentes de la solicitud.

En relación al punto de referencia sobre el marco jurídico aplicable le informamos lo siguiente:

Constitucionalmente los antecedentes de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México aparecen hasta 1982. Si bien, la Constitución de 1917 en su texto original estableció bajo el título cuarto la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, este se abocó a las responsabilidades de tipo político, pero sobre todo penal, quedando de lado las de carácter administrativo.

En 1982, el Lic. Miguel de la Madrid, el entonces presidente de México, instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma a la Constitución por medio de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, administrativa y civil. Por lo que es en 1982 cuando se introduce y eleva a rango constitucional la responsabilidad administrativa como tal, a través del artículo 113 y se otorgan facultades al congreso de la Unión para expedir las Leyes en la materia con lo plasmado por el artículo 109.

Como resultado de ésta reforma el 31 de diciembre de ese mismo año, se publicó la LFRSP. Esta Ley, por un periodo de casi veinte años, reglamentó los rubros contenidos en el Título IV que comprende los artículos 108 al 114 de la Constitución, como son lo relativo a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de procedencia (responsabilidad penal), y dedicando el Título Tercero a la regulación de las responsabilidades administrativas.

Es el 13 de marzo de 2002 durante el mandato de Vicente Fox que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la LFRASP, por lo que la responsabilidad administrativa dejó de ser materia de la LFRSP.⁵⁰⁶

En cuanto a la respuesta emitida por Contraloría, en atención a los siguientes cuestionamientos se obtuvo la siguiente información:

1.- Solicito a la cámara de senadores, me informe el número de procedimientos administrativos de responsabilidad iniciados en contra de senadores o senadoras de la república, en términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos; lo anterior de diciembre de 1982 al 1 de abril del año 2002.

⁵⁰⁶ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m.

Respuesta: No existen antecedentes en libros de gobierno que obran en la subcontraloría de responsabilidades, quejas y denuncias de la contraloría interna de la cámara de senadores.

2.- Solicito a la cámara de senadores, me informe el número de procedimientos administrativos de responsabilidad iniciados en contra de senadores o senadoras de la república, iniciados en términos de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del 1 de abril del año dos mil dos al 31 de diciembre del año 2013.

Respuesta: No existen antecedentes en libros de gobierno que obran en la subcontraloría de responsabilidades, quejas y denuncias de la contraloría interna de la cámara de senadores.

3.- Solicito a la cámara de senadores, me informe el número de sanciones administrativas impuestas a senadores y senadoras de la república en términos de la LFRASP; fechas de ejecución; y conductas irregulares. Lo anterior de marzo de 2002 a diciembre de 2013.

Respuesta: No existen antecedentes en libros de gobierno que obran en la subcontraloría de responsabilidades, quejas y denuncias de la contraloría interna de la cámara de senadores.

4.- Solicito a la cámara de senadores, me informe el número de sanciones administrativas impuestas a senadores y senadoras de la república en términos de la LFRSP; fechas de ejecución; y cuáles fueron las conductas sancionadas; de 1982 a marzo de 2002.

Respuesta: No existen antecedentes en libros de gobierno que obran en la subcontraloría de responsabilidades, quejas y denuncias de la contraloría interna de la cámara de senadores.

5.- Solicito a la cámara de senadores, me informe lo siguiente: 1) el número de quejas y denuncias recibidas en contra de senadores o senadoras de la república; 2) los medios de captación y las vías de recepción de las mismas, 3) autoridades encargadas del desahogo de la investigación; 4) resultados de las investigaciones, es decir sentidos de los acuerdos de conclusión de las investigaciones; 5) cuales de esas quejas resultaron en el fincamiento de responsabilidades administrativas a un senador o senadora de la república. Los puntos anteriores de 1982 al 31 de diciembre de 2013.⁵⁰⁷

Respuesta: En los libros de gobierno de la contraloría interna se contabilizaron 22 quejas y denuncias que fueron recibidas entre el año 2000 al 2013.; mediante

⁵⁰⁷ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m.

escrito; la contraloría interna por conducto de la sub-contraloría de responsabilidades, quejas y denuncias; improcedencia e incompetencia; ninguna por parte de esta contraloría interna.

6.- Solicito a la cámara de senadores, me informe cuáles son los medios disponibles para la interposición de quejas y denuncias por incumplimiento a la LFRASP, en contra de senadores y senadoras de la república; así como el destino de estas quejas y denuncias; y quienes son las autoridades encargadas de sustanciar las mismas.

Respuesta: Esta Contraloría interna no cuenta con esa información en sus archivos.

7.- Solicito a la cámara de senadores, me informe el número de veces y las fechas en que se ha reunido el órgano colegiado señalado en el punto 1 del artículo 23 del reglamento del senado que a la letra señala: “1. En términos del artículo 11 de la LFRASP, y de lo dispuesto por la ley, los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.”; así como en su caso copia simple de las actas de las sesiones respectivas; lo anterior de marzo de 2002 a la fecha.

Respuesta: Esta contraloría interna no cuenta con esa información en sus archivos.

8.- Solicito a la cámara de senadores, me informe de manera clara cual es funcionamiento real del órgano colegiado previsto en el artículo 23 punto 1 del reglamento del senado de la república; y en que consiste la participación de cada uno de sus integrantes; citando algún ejemplo de como se ha llevado en la práctica; así mismo se especifiquen las veces en que se ha reunido el órgano colegiado de referencia desde la vigencia de la citada disposición legal.

Respuesta: Esta contraloría interna no cuenta con esa información en sus archivos.

9.- Solicito a la cámara de senadores, me informe cual es el marco jurídico aplicable que regula responsabilidades administrativas aplicables a los senadores y senadoras de la república.⁵⁰⁸

Respuesta: Esta contraloría interna no cuenta con esa información en sus archivos.

10.- Solicito a la cámara de senadores, me informe cuales son los antecedentes históricos que tiene el sistema de responsabilidades administrativas aplicables a los senadores y senadoras de la república.

⁵⁰⁸ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m.

Respuesta: Esta contraloría interna no cuenta con esa información en sus archivos.⁵⁰⁹

Posteriormente en fecha 17 de febrero del año 2014, el suscrito remitió, nueva solicitud de información, ampliando y aclarando la solicitud y respuestas anteriores misma que fue atendida el día 21 de abril del año en curso.⁵¹⁰

Así como se realizó una solicitud de información y búsqueda de antecedentes relacionados con el tema a las siguientes instancias dentro del senado de la Republica:

- Mesa directiva del senado de la república.
- Grupos parlamentarios.
- Secretaria general de servicios administrativos.

Lo anterior en virtud de que la mesa directiva y los grupos parlamentarios son los que conforman el organismo colegiado previsto en el punto 1 del artículo 23 del reglamento del senado que a la letra señala:

“1. En términos del artículo 11 de la LFRASP, y de lo dispuesto por la ley, los grupos parlamentarios, la mesa y el pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.”

Siendo ellos los que en su caso puedan contar en sus archivos con la información solicitada.

Recibiendo respuesta mediante comunicado en donde me informaban que la solicitud fue turnada a la mesa directiva del senado de la república, a la contraloría interna, así como a los grupos parlamentarios del partido revolucionario institucional, del partido de la revolución democrática, del partido acción nacional, del partido del trabajo y del partido verde ecologista de México. En ese sentido, se adjunta la respuesta en archivo PDF, elaborada por cada una de las entidades responsables.⁵¹¹

A continuación se pasara realizar el análisis de la información y datos estadísticos contenidos en las respuestas proporcionadas por ambas Cámaras.

⁵⁰⁹ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m.

⁵¹⁰ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, enviada por la Unidad de Enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m.

⁵¹¹ Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva enviada por la Unidad de Enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.

IX.9.1 Análisis de La respuesta emitida por la Cámara de Diputados.

Como podemos observar los resultados generados a lo largo de los años, por la contraloría interna de cámara de diputados, muestran el funcionamiento y aplicación del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a diputados, en otras palabras a nuestros legisladores y legisladoras integrantes de esa cámara baja.

Los resultados vertidos los cuales expresan de manera clara, que desde la vigencia del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a los legisladores de la cámara baja, no se ha impuesto sanción administrativa alguna en contra de ninguna diputada o diputado; situación que nos hace suponer un desempeño ejemplar a lo largo de los años por parte de nuestros legisladores; o en caso contrario la ineficacia del sistema planteado a la fecha.

Por otra parte tenemos que en más de treinta años de implementación se han recibido según lo informado por contraloría interna de dicha cámara 32 quejas y denuncias en contra de diputados y diputadas, esto da un promedio aproximado de una queja o denuncia al año en contra de un diputado federal.

Por otra parte también es claro que no existe resultado alguno, o fincamiento de responsabilidad administrativa alguna que haya resultado en sanción administrativa derivado de la práctica de auditorías, o la conclusión de investigación en turno al área de responsabilidades.

El análisis de las causas por las cuales se pudieran dar estos resultados, puede obedecer a varios factores, tomando en consideración como un elemento principal la subordinación de la contraloría interna, mismo a la conferencia de dicha cámara; así como la falta de medios de captación de quejas y denuncias ciudadanas, y los resultados de las auditorías realizadas a lo largo de los años.

Para la ciudadanía en general ha sido evidente en muchos casos; el mal proceder de algunos de los legisladores de esa cámara baja, así como que es muy improbable, que en el ejercicio de sus funciones todos los legisladores integrantes de dicha cámara a lo largo del periodo de vigencia del sistema analizado; hayan cumplido con las mismas a un grado de perfección administrativa, y sin cometer a lo largo de los años ninguna violación a las obligaciones que tienen como servidores públicos que mereciera un sanción en este rubro.⁵¹²

⁵¹² Cfr. Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de Cámara de Diputados.(Contraloría Interna Cámara de Diputados) emitida el día 5 Marzo de 2014 a las 12:57:11"RESPUESTA SOLICITUD 10406" por medio del cual la Contraloría Interna atiende la solicitud de referencia.

Dentro del análisis visto analizamos las funciones que desempeñan los legisladores, así como el marco normativo que sujeta a los mismos, el cumplimiento de la LFRASP.

También hemos analizado la estructura de la contraloría interna y las facultades de la misma, así como el procedimiento para la designación de su titular, su funcionamiento estructural y su dependencia jerárquica y funcional.

Es claro que existe una ausencia de difusión de los medios de captación y obligaciones de esos servidores públicos para la ciudadanía en general y para los servidores públicos integrantes de dicha cámara, atreviéndome a señalar que inclusive para varios de los diputados y diputadas que han integrado esa honorable cámara baja.

Por otra parte resulta en un absurdo que a lo largo de más de 30 años de la implementación de esta política anticorrupción, de eficiencia, y transparencia del servicio público; gobierno federal en su conjunto haya enfocado sus esfuerzos en tratar de dar una imagen ejemplar de los servidores públicos en todos sus ámbitos, y que por otra parte observemos dentro de esta H. Cámara Baja una ausencia de sanciones tan determinate como la informada.

Tal y como lo comentamos anteriormente surge la disyuntiva de que es lo que origina esta ausencia de sanciones en el rubro, pudiendo encontrar las siguientes respuestas a ese planteamiento:

- El perfecto desempeño de los legisladores y legisladoras de esa cámara baja a lo largo de los años.
- Ausencia de medios eficientes de captación de quejas y denuncias en ese rubro.
- Ineficiencia en la práctica de auditorías, o el no deslindamiento de responsabilidades a estos servidores públicos por parte de los órganos encargados de esta labor.
- La Ineficiente investigación, el alcance, planeación y dirección de las auditorías e investigaciones, así como la integración de los expedientes determinados en esos rubros.
- La falta de diligencia en la conducción de la contraloría Interna y de las Áreas que la integran.
- Un enfoque operativo y funcional determinado a atender al personal de estructura de dicha cámara; dejando de lado la atención de las irregularidades cometidas por los legisladores de la república.
- Subordinación directa del órgano fiscalizador a la conferencia de la cámara de diputados.⁵¹³

⁵¹³ Cfr. Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de Cámara de Diputados.(Contraloría Interna Cámara de Diputados) emitida el día 5 Marzo de 2014 a las 12:57:11"RESPUESTA SOLICITUD 10406" por medio del cual la Contraloría Interna atiende la solicitud de referencia.

- El inadecuado marco normativo que regla las responsabilidades administrativas de estos legisladores de la república.
- El criterio jurídico aplicado en relación a la función del legislador y un erróneo entendimiento del status de este servidor público.
- La dependencia jerárquica, y política sobre la estabilidad en el empleo, desempeño y funciones de los integrantes del órgano fiscalizador.
- Falta de importancia dada a la función de contraloría interna; o un enfoque diverso a su función, aplicando únicamente al personal integrante de la cámara baja sin tomar en cuenta a sus legisladores.
- El desconocimiento general de que son sujetos de dichas obligaciones y la falta del ejercicio ciudadano de la queja y la denuncia en ese rubro.
- Criterio jurídico seguido por los órganos fiscalizadores.

Los puntos señalados podemos dividirlos en ausencia de los siguientes puntos:

- Eficiencia.
- Honestidad.
- Criterio.
- Resultados.
- Aptitud.
- Capacidades.
- Legalidad.⁵¹⁴

Por otra parte podemos desentrañar una cuestión política, que redundaría en la dependencia jerárquica, falta de estabilidad en el empleo, de dirección y ausencia de autonomía de dicho órgano fiscalizador, sometiéndose a la voluntad de la conferencia.

Podríamos analizar una cuestión de enfoque jurídico, en cuanto al criterio de entendimiento de las funciones y estatus del legislador por parte de los legisladores y por parte en consecuencia del órgano fiscalizador que depende de los mismos.

Se observa una actitud y visión por parte de los legisladores de despreocupación sobre el tema, de la minimización del mismo, el no darle importancia, generando ellos mismos una distinción para sí, y en consecuencia una impunidad en la sujeción a la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas para ellos mismos.

Punto que resulta evidente ya que no se puede explicar cómo los legisladores de los cuales Depende Jerárquicamente la Contraloría Interna no han reparado al ver los nulos resultados a lo largo de los años; es un cuestión de suma ignorancia o de una impunidad y desinterés exagerado sobre el tema de referencia.

⁵¹⁴ Cfr. Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de Cámara de Diputados.(Contraloría Interna Cámara de Diputados) emitida el día 5 Marzo de 2014 a las 12:57:11"RESPUESTA SOLICITUD 10406" por medio del cual la Contraloría Interna atiende la solicitud de referencia.

En relación a los puntos anteriores es evidente que se requiere de un perfeccionamiento y una corrección en el funcionamiento, sustento jurídico, y visión del mismo por parte de los legisladores, ya que tanto el órgano fiscalizador encargado, en este caso la contraloría interna, opera en beneficio de poder legislativo federal y de esa cámara baja, y no en contra de los mismos.

Tenemos que todo sistema de responsabilidades es implementado para el perfeccionamiento de las funciones y comportamiento ejemplar de los que son sujetos de dicha obligación, y contribuye de manera directa en un mejor desempeño de las funciones de todos los servidores públicos de estructura, del mismo poder legislativo, y de los legisladores en lo individual.

El tener y creer en un sistema de responsabilidades administrativas confiable por parte de los legisladores asegurara la sanción ejemplar de los servidores públicos que no dignifiquen su función, y de su estatus como legisladores, generando una mejor imagen de dicho poder, generando que los mismos integrantes cuiden su conducta, declaraciones, actuación, elaboración de actos administrativos, revisión y funcionamiento de los comités, y en general de todas su funciones que tienen encomendadas para con ellos mismos, para con el personal de estructura, su personal adscrito, para la ciudadana en general, para el poder legislativo, para el gobierno federal y para la imagen integral de México como nación.⁵¹⁵

Resulta intolerable que los legisladores del país, hayan dejado de lado esta función tan medular del sistema de responsabilidades administrativas para el que son sujetos y se hayan generado un estatus indebido y una precepción de impunidad ante las Leyes en este rubro, sin que se perfeccione su actuar, ni se cuide su conducta en esta vía tan trascendental, la vía administrativa.

Es de suma importancia que el poder legislativo federal tome cartas en el asunto y de una ejemplo a los demás poderes en el cumplimiento del sistema de responsabilidades administrativas, haciéndose sujetos al mismo de una manera real, no fáctica; el enseñar y transmitir a los ciudadanos en general, el que tienen el derecho de opinar, de quejarse, de acudir ante ellos y que sus legisladores son sujetos a las obligaciones de todo servidor público del gobierno federal como lo establece el marco jurídico actual y al que han decidido no sujetarse; siendo que es para el bienestar y perfeccionamiento de dicho poder, para su mejora continua y profesionalización en todos los ámbitos.

IX.9.2 Análisis de las respuestas emitidas por la Cámara de Senadores.

⁵¹⁵ Cfr. Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de Cámara de Diputados.(Contraloría Interna Cámara de Diputados) emitida el día 5 Marzo de 2014 a las 12:57:11"RESPUESTA SOLICITUD 10406" por medio del cual la Contraloría Interna atiende la solicitud de referencia.

Del análisis de las respuestas emitidas por la mesa directiva, por parte de los grupos parlamentarios así como de la contraloría interna del senado de la república podemos arribar a las siguientes conclusiones.

En relación a la respuesta vertida por la mesa directiva del senado de la república, a través de su secretaria general de servicios parlamentarios, tenemos que:

- Por una parte señala “que de la lectura del artículo 23 del reglamento del senado no se desprende la existencia de un órgano colegiado que como tal sea competente para aplicar sanciones administrativas a los senadores de la república.” de lo anterior podemos concluir que según la opinión del secretario general de servicios administrativos no existe ningún órgano colegiado encargado de imponer sanciones administrativas a los senadores de la república. continua manifestando “dicha disposición confiere participación en el ámbito de sus respectivas competencias, a tres entidades diferentes: grupos parlamentarios, mesa directiva y pleno, para desarrollar los procedimientos orientados a la aplicación de sanciones administrativas a los integrantes de este órgano legislativo.”⁵¹⁶ lo que significa que cualquiera de las tres entidades señaladas puede sustanciar procedimientos enfocados a la imposición de sanciones administrativas de manera independiente y sin la participación de la otra; situación con la que no se coincide.
- También realiza un planteamiento para cada una de las entidades referidas, la cual la separa en incisos, lo que corresponde al inciso a) indica que “en lo referente a los grupos parlamentarios, son estos órganos, en el ámbito de su competencia y de acuerdo con la normatividad que los regula, los que deben desahogar los procedimientos de esa naturaleza.” esto es que los grupos parlamentarios de manera independiente y conforme a la normatividad que los regula deben instruir los procedimientos administrativos sancionatorios en relación a los senadores de la república, entendido por esto el procedimiento previsto en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- En su inciso b) refiere “La participación de la Mesa Directiva que se desprende del artículo 23 del Reglamento del Senado, se circunscribe al ámbito de aplicación de la LFRASP, en cuanto a los actos y omisiones previstos en dicho cuerpo normativo atribuibles a senadores de la república, para que, en su caso, desarrolle el procedimiento previsto en el artículo 21 de ese ordenamiento, tendiente a la aplicación de sanciones previstas en el mismo.” En pocas palabras la mesa directiva es la encargada de instruir los procedimientos de responsabilidades administrativas conforme a la LFRASP, dejando de lado la intervención de los Grupos Parlamentarios, a los que en el punto anterior los faculta para el desahogo de procedimientos de esta naturaleza conforme a su “normatividad interna”, lo cual resulta a todas luces

⁵¹⁶Cfr. Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, enviada por la Unidad de Enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva enviada por la Unidad de Enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.

contradictorio ya que si la Mesa Directiva es la única encargada de la instauración de dicho procedimiento porque el texto del artículo de referencia se menciona a las tres entidades distintas a las que en la misma respuesta se hace referencia tal y como lo constatamos anteriormente, y en el caso de los Grupos Parlamentarios los faculta de manera expresa.⁵¹⁷

- Continua, manifestando en su inciso c) “por lo que hace al pleno, los artículos 110 de la CPEUM y 10 y demás aplicables de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, configuran su participación para intervenir en la sustanciación del procedimiento relativo al juicio político actuando la cámara de senadores como jurado de sentencia.” en relación a lo anterior se coincide con el punto de referencia, pero este no aplica al caso; ya que no se puede perder de vista que la solicitud de información va dirigida en lo referente al artículo 23 del reglamento del senado de la república, deduciendo de la respuesta esgrimida que el pleno no interviene en la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades instruido contra senadores y senadoras de la república.
- Concluye “no existe un órgano colegiado que deba conformarse para desahogar procedimientos para aplicar sanciones administrativas a senadores de la república; y por ello no existe actividad vinculada a esa materia que deba realizarse.” En relación a lo anterior el suscrito no coincide con la interpretación dada del precepto jurídico por el secretario general de servicios parlamentarios; ya que si vamos al contenido literal del artículo de referencia este señala que: en términos del artículo 11 de la LFRASP, y de lo dispuesto por la Ley, “los Grupos Parlamentarios, la Mesa y el Pleno, con la participación que corresponda”, esto es que a todos les corresponde cierta participación, Continua el contenido del artículo “En sus respectivos ámbitos de competencia”, esto es que dentro del círculo de acción de cada uno de ellos tendrán que intervenir, continua “tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los Senadores.” No dejando lugar a dudas que las tres entidades tienen a su cargo la instauración del procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en la LFRASP ya que el precepto aludido se relaciona directamente con el artículo 11 de la ley de referencia; sin que el precepto jurídico de referencia deje abierta la posibilidad planteada por el secretario general de servicios administrativos a que sea únicamente la mesa directiva la encargada de sustanciar dicho procedimiento, y mucho menos que no estén incluidos dentro del mismo los grupos parlamentarios y el pleno, por lo que se observa la ausencia de una normatividad que regule la intervención o en su caso la no intervención; de las tres entidades es decir en cuanto a que interviene

⁵¹⁷Cfr. Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, enviada por la Unidad de Enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva enviada por la Unidad de Enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.

cada una y para qué fin específico y con qué objeto, así como si es una intervención conjunta o en lo individual y en que parte de procedimiento.

- Continua “desde la vigencia del reglamento del senado de la república, publicado en el diario oficial de la federación el 4 de junio de 2010, no se han desarrollado procedimientos para el fincamiento de responsabilidades administrativas a senadores de la república, incoados por la mesa directiva del senado, por lo que no existen antecedentes de que se haya reunido este órgano de gobierno para los fines expuestos ni sobre el funcionamiento para este tipo de procedimientos.” de lo que podemos ocluir que no existen sanciones impuestas en este rubro por la mesa directiva del senado de la república desde la vigencia del reglamento, así como tampoco antes según lo informado y visto por contraloría interna, concluyendo que existen 0 cero sanciones administrativas interpuestas a senadores de la república.⁵¹⁸
- Así como afirma la inexistencia de un órgano colegiado, dejando a su juicio que esta responsabilidad recae únicamente en la mesa directiva siendo que como analizamos el precepto jurídico de referencia tenemos que presentar varias dudas que esto sea así, coincidiendo en que no se expresa de manera literal la conformación de un órgano colegiado como tal, más sin embargo es seguro que juntas o separadas las tres entidades a que se hace referencia no han impuesto o instaurado procedimiento administrativo de responsabilidad o sanción en términos de la ley federal de responsabilidades administrativas a alguna senadora o algún senador de la república.

Por otra parte tenemos las respuestas vertidas por cada uno de los grupos parlamentarios, observando que todas son emitidas en un mismo sentido, este es que no se cuenta con antecedentes en ninguno de los archivos de las coordinaciones de los partidos políticos que conforma grupos parlamentarios dentro del senado de la república estos son los siguientes:

- Partido Revolucionario Institucional.
- Partido Verde Ecologista de México.
- Partido Acción Nacional.
- Partido de la Revolución Democrática.
- Partido del Trabajo.

Concluyendo que ninguno de los caso relacionados en el artículo 23 del reglamento del senado de la república en la participación de los grupos parlamentarios en el ámbito de su competencia existe antecedente alguno sobre la instauración de algún procedimiento administrativo de responsabilidades a algún senador de la república, de alguna de las fuerzas políticas que integran esa cámara alta.

⁵¹⁸ Cfr. Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, enviada por la Unidad de Enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva enviada por la Unidad de Enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.

Para concluir con las respuestas emitidas y en relación a la solicitud de información complementaria realizada a la contraloría interna del senado de la república, podemos concluir lo siguiente:

En el primero de los casos la respuesta fue clara no existen antecedentes de sanción administrativa alguna impuesta por la contraloría interna del senado de la república, esto de 1982 al 4 de junio de 2010 fecha en que dejo de ser de competencia de la misma contraloría el sujetar y sancionar administrativamente a los senadores y senadoras de la república.⁵¹⁹

Por otra parte y en atención a la solicitud complementaria realizada a dicha contraloría interna podemos obtener las siguientes conclusiones o puntos de relevancia, que resultan trascendentales para el presente trabajo de investigación.

1. Se señala en la respuesta de referencia que la información que se entrega en anexo, corresponde a la que está contenida en el libro de gobierno que la efecto se lleva en la sub - contraloría de responsabilidades, quejas y denuncias, toda vez que la documentación de esos años ya no se encuentra en los archivos de este órgano de control, esto es que solo cuenta según el anexo con la información del año 2002 al día 3 de junio del año 2010.
2. También se hace referencia en la respuesta de mérito a lo siguiente: “así mismo, en virtud de que a partir del 4 de junio de 2010 se publicó en el diario oficial de la federación el reglamento interior del senado, y en su artículo 23 prevé la competencia de quienes van a sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa presentados en contra de los senadores , esta contraloría se ha declarado incompetente cuando se presentan en esta instancia y se han remitido a la mesa directiva sin embargo se desconoce si las mismas ha causado estado” en este punto se puede concluir que se deja abierta la posibilidad de que existan en trámite algunas investigaciones así como que se estén instaurando procedimientos de responsabilidad administrativa por quienes en términos del artículo 23 del reglamento del senado son competentes para conocer de la materia.
3. Por otra parte del contenido del anexo se desprende que únicamente se han recibido doce quejas del 2002 al 3 de junio de 2010 por otra parte de contraloría interna en contra de senadores y senadoras de la república, cuando este era el órgano encargo de imponer dichas sanciones, así como que todas las quejas y denuncias recibidas fueron archivadas por incompetencia e improcedencia. Reafirmando el contenido de la respuesta anterior en el sentido de que no se ha impuesto sanción administrativa alguna a senador o senadora de la república mientras la contraloría interna de esta h. cámara alta fue el órgano encargo de imponer dichas sanciones, que es lo

⁵¹⁹ Cfr. Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, enviada por la Unidad de Enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva enviada por la Unidad de Enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.

- mismo que se observa con la información recibida de la cámara baja, un fenómeno exactamente igual.
4. Se observa también que la falta de recepción de quejas o denuncias se debe únicamente a dos factores la ausencia de quejas y denuncias, la falta de medios de captación, la falta de cultura ciudadana o el impecable desempeño de nuestros legisladores.
 5. Es menester señalar que los resultados obtenidos e informados a través de las solicitudes de información también presuponen que de los resultados obtenidos por parte de las áreas de auditoria tampoco detectaron responsabilidad alguna que ameritara sanción administrativa a algún senador o senadora de la república.⁵²⁰

Esto da el resultado evidente de que la contraloría interna del senado de la república en materia de responsabilidades administrativas aplicables a senadores o senadoras de la república, no genero históricamente ningún resultado, mismo caso el aplicable a cámara de diputados, probando que este sistema o confirmación vigente en el caso de cámara baja y cuando fue vigente en la cámara alta del congreso de la unión no apporto ningún antecedente o resultado en este rubro.

Es aplicable en el momento de que fue responsabilidad de contraloría interna del senado de la república el aplicar y sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos a senadoras y senadores de la república las mismas conclusiones vertidas y observaciones realizadas para cámara de diputados.

Por lo que queda claro que ni de manera conjunta como órgano colegiado, o de manera separada como tres entidades diferentes, ni siendo la única responsable la mesa directiva, se ha impuesto sanción administrativa alguna.

Cabe hacer referencia al bajo índice de denuncias y quejas en contra de legisladoras y legisladores federales, lo que supone tal como lo comentamos en una baja incidencia de participación ciudadana en el interposición de quejas y denuncias en contra de estos servidores públicos, así como una falta de establecimiento de los medios de capacitación, difusión y sobre todo un falta de participación política responsable de ciudadanos y servidores públicos en general.

La sociedad al no tener concomimiento de su capacidad y facultad de denunciar actos de corrupción y conductas reprochables en contra de los legisladores públicos federales, simple y sencillamente se ve impedida a realizar dichas peticiones, la desinformación y falta de cultura jurídica y política, auspiciada en este caso por el poder legislativo federal es lo que ocasiona en gran mediad la falta de participación en la interposición de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas en general.

⁵²⁰ Cfr. Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la Contraloría Interna, enviada por la Unidad de Enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, enviada por la Unidad de Enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m. ; Respuesta a Solicitud de Información Transparencia Senado de la República, emitida por la contraloría interna, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva enviada por la Unidad de Enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.

Resulta al caso señalar que la libertad de pensamiento, conciencia, ideología y expresión consagra un marco competencial del individuo respeto a su libertad de comunicación pública. A la libertad de pensamiento y expresión convierte a las personas en ciudadanos activos y responsables dentro del sistema político democrático, de aquí deriva su importancia para implementar un verdadero estado de derecho.⁵²¹

Siendo obligación el promoverlo por parte de la autoridad responsable en el ejercicio de la función encomendada por el estado, dándole cumplimiento a la ley y a los objetivos de la implementación del sistema de responsabilidades en estudio, no por el contrario demeritarlo y convertirlo en letra muerta por la falta de conocimiento, o el encumbramiento en un falso estatus de impunidad ante las normas generadas por el mismo poder. Mandando un mensaje de desprecio y falta de respeto al legislación aplicable en la materia, posicionándose en una esfera fáctica, en la cual actúan en disparidad con los otros servidores públicos de la federación, sin temer a las consecuencias por actos y omisiones cometidas en el desempeño de sus funciones contrarios a los principios y obligaciones establecidas en el LFRASP; es decir un ejercicio impune en materia de responsabilidades administrativas.

Más adelante analizaremos de manera puntual todas y cada una de las deficiencias que encontramos y por qué de los resultados obtenidos por dichos sistemas de responsabilidad administrativa.

Como un apartado adicional con el fin de enriquecer el presente trabajo de investigación y proveer de elementos adicionales y datos comparativos en relación al tema que se pretende realizar en torno al sistema de responsabilidades administrativas aplicables a los legisladores fedérelas en nuestro país, se considera den mucha utilidad incluir algunas características fundamentales contenidas en algunos de los órganos de control público gubernamental en el mundo, analizando algunos casos de distintas formas de gobierno y organización a lo largo del globo terráqueo tomados de la memoria del foro internacional sobre fiscalización superior en México y el mundo; comisión de vigilancia de la auditoría superior de la federación LIX legislatura de la cámara de diputados del H. congreso de la unión México.

IX.9.3 Análisis Inicial y Justificación.

El control sin duda resulta inherente al quehacer humano, a la superación y perfeccionamiento del mismo y también desde luego, ante las posibilidades del error, la inconsciente desviación o la corrupción deliberada de la productividad o el servicio.⁵²²

⁵²¹ Cfr. Rafael Enrique Aguilera Portales, Teoría Política del Estado Constitucional, Editorial Porrúa, México 2011, p. 143.

⁵²² Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Análisis Jurídico Económico y Político de la Corrupción, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, México 2005, p.33.

En la opinión de MA. Estela Ayllón González, para poder entender a la corrupción, tenemos que analizarla en cuatro vertientes:

- Institucional.
- Política.
- Económica.
- Social.

En relación al o anterior señalamos a dos sujetos de derecho como parte de los elementos de la corrupción, lo anterior en relación a que hoy en día únicamente se quiere señalar al servidor público, cuando en realidad también existe el corruptor privado.⁵²³

En un escenario fáctico, donde podemos analizar posibles conductas que pudieren realizarse e involucrar directamente la intervención de alguna o algún legislador de la república, en los cuales sus conductas pudieren derivar en casos de incumplimiento a sus obligaciones como servidores públicos; sería prudente y necesario dedicar una parte importante del análisis de la presente, a enfocarnos en los posibles escenarios que puede constituir irregularidades en materia administrativa, (sin limitarnos a la misma) por estos servidores públicos.

Primero que nada tenemos que tener claro que entendemos y nos situamos en la realidad objetiva; que como en el supuesto de un servidor público del ejecutivo federal; al igual que una del poder judicial federal; el servidor público integrante del poder legislativo federal (incluyendo en primer orden a las legisladoras y legisladores federales) puede caer en actos u omisiones por motivos tan diversos como los siguientes:

- Por desconocimiento de la norma.
- Falta de diligencia en el desarrollo de sus funciones.
- Por violación directa e intencional a sus obligaciones, y a los principios que rigen la función pública.

Del análisis previo de las facultades de nuestras y nuestros legisladores de la república podemos constatar la trascendencia y amplitud de las mismas, y percatarnos del marco jurídico y de acción que las mismas abarcan en los asuntos del estado mexicano, facultades otorgadas en atención de la alta responsabilidad, seriedad y trascendencia del encargo que desempeñan.

Es de señalar, sin embargo y en atención a lo anterior es la necesidad de contar con un sistema eficiente de responsabilidades aplicables al ejercicio de la misma; esto es en relación a la naturaleza y la falta de requisitos para acceder al desarrollo de las mismas.

⁵²³ Cfr. Ibíd., p.45.

Por lo anterior y estando claro que como ciudadanos y como servidores públicos son factibles de caer en errores, o en tentaciones indebidas en el ejercicio de las mismas; supuestos que nuestros propios legisladores han considerado para cualquier otro servidor público federal; no podemos dejar desapercibido que para ellos mismos, existe la latente posibilidad de que dichas facultades fueran utilizadas de manera diversa; o encaminada a fines distintos o diversas a las intenciones constituyente al momento de otorgárselas; existiendo la posibilidad latente de que se puedan situar sin ningún control en los siguientes supuestos:

- Que a través de su ejercicio de sus facultades se pretenda beneficiar interés particulares; de particulares personas físicas o morales, o de grupos de poder en específico; obteniendo contraprestaciones adicionales a las que el estado les otorga por el desarrollo de sus funciones.
- Sin dejar de lado los personales.
- La posibilidad de acceder a información reservada por ley; con el objeto de dar una difusión u utilización indebida de la misma.

No está de menos referir lo correspondiente a la omisión legislativa, lo anterior respecto a la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales.

La omisión en este caso significa la abstención de hacer algo, implicando en un sentido punitivo una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haber ejecutado. De esta manera omitir no es un mero no actuar, sino un no acatar como tienen obligación de actuar el servidor público.

Referencia a lo anterior lo podemos encontrar plasmadas en las obligaciones de todo servidor público en el artículo 8 de la LFRASP.

En materia legislativa se prevé discursos tipos de omisiones en la apreciación de Carlos Báez Silva, que son las siguientes:

- Las absolutas o totales: que implica la ausencia total de una ley cuya emisión está prevista o autorizada en la constitución;
- Relativas o parciales: que se acerca a lo que tradicionalmente se conoce como “laguna de ley”.⁵²⁴

En los anteriores términos se ha analizado la inconstitucionalidad por omisión legislativa, pero bien pudiera referirse o situarse en la responsabilidad administrativa que tienen nuestros legisladores por esas omisiones, en el caos que no ocupa.

⁵²⁴ Carlos Báez Silva, *La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en México*, Editorial Porrúa México 2009, pp. 16 – 18.

Es un hecho irrefutable de que existe la posibilidad real; que en la emisión de una ley, se pudiera ver marcados los intereses en cuanto a sus alcances y limitaciones; con un afán favoritista a sectores patrocinadores; dejando de lado los intereses nacionales; o de estado.

Por otra parte y en un esquema más simplista (y no menos importante) el utilizar de manera indebida la influencia natural que les otorga su status como legisladores; para agilizar o solucionar de manera no institucional cualquier tema que involucre a la federación.

Lo anterior no debe de extrañarnos en atención en que en el momento de que el estado, en ejercicio de su autonomía decide proveer facultades tan amplias a servidores públicos; podemos históricamente comprobar el mal uso; y/o ejercicio indebido de las mismas; únicamente por la sencilla razón de que estas son ejercidas por seres humanos. (Desafortunadamente en algunos de los casos sin los valores; ni preparación necesaria para su debido ejercicio).

Señalado que no existe una necesidad real de señalar que lo anterior no es una cuestión vigente en cualquiera de los poderes de la unión; pudiera no acabar la finalización de esta foja señalando casos similares que pudieran darse dentro del poder ejecutivo y judicial respectivamente. (No es materia de estudio de la presente; pero pudiera servir como ejemplo para los poderes anteriores y los órganos autónomos).

Por lo comentado anteriormente y analizado a lo largo de la presente; es evidente, sin lugar a la menor duda o contradicción, la necesidad real de proveer al estado mexicano de un sistema eficiente en relación al marco de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; con las facultades necesarias y suficientes para contar con la capacidad de prevenir; y/o en su caso sancionar de manera ejemplificativa la posible comisión de alguna conducta contraria a la legislación y principios vigentes para el debido ejercicio de la función pública; y no permitir en su caso la impunidad de ningún abuso por parte de ninguna legisladora o legislador de la república.

Motivo por lo cual no está de más afirmar la irrefutable existencia de situaciones; o la existencia de conductas relacionadas al mal uso en el ejercicio real de facultades y atribuciones de los legisladoras y legisladores de la república; sin que exista la posibilidad real de señalar lo falto de toda razón y lógica de la inexistencia de un debido control eficiente por parte del estado.⁵²⁵

En atención a lo anterior es que es indispensable el contar con un marco regulatorio eficiente que salvaguarde el cumplimiento de las obligaciones de nuestros servidores públicos.

⁵²⁵ Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Op.Cit., pp. 16-17.

Como hemos podido constatar los esquemas actuales de control en materia de responsabilidades administrativas para los legisladores de la república no ha brindado ningún resultado palpable desde su implementación; como ha quedado acreditado a lo largo del presente trabajo de investigación las sanciones impuestas en este rubro para legisladoras y legisladores federales simplemente ha sido nulo es decirse han interpuesto “0” sanciones.

Según Pedro T. Nevado-Batalla Moreno, de forma generalizada, en los proyectos de reforma y cambio administrativo suele destacar la adopción en un listado más o menos amplio de principios que deben regir la administración de que se trate.

Como un común denominador de todos ellos encontramos los siguientes principios, que se enumeran a continuación:

- Legalidad.
- Imparcialidad. (Orientando a la civilidad siempre hacia el interés general).
- Servicio de proximidad al ciudadano. (Informando cumplida y adecuadamente sobre sus derechos).
- Responsabilidad individual del servidor público.
- Simplificación de procedimientos.
- Establecimiento de un sistema de reclamaciones.

El cumplimiento de todas esas directrices conduciría a que el derecho de todo ciudadano a una buena administración, sea una realidad.⁵²⁶

IX.9.4 Análisis de la Situación Actual.

Como hemos analizado a lo largo del presente trabajo, el planteamiento actual de los órganos de control, es decir las contralorías internas en ambas cámaras integrantes del poder legislativo federal, no ha funcionado de ninguna manera, tal y como quedo precisado en el párrafo anterior los resultados obtenidos a la fecha han sido nulos. Pues todos podemos ser testigos de más de una conducta reprochable a uno o varios legisladores, sin que se proceda conforme a la legislación actual y vigente. Esto es en términos de la LFRASP.

Los esquemas previstos como contraloría interna en ambas cámaras responsables de la sanción a los legisladores federales, en la cámara alta vigente hasta el 3 de junio del año 2010, no arrojo ningún resultado en este rubro.

Por lo que pudiéramos afirmar que ese esquema no funciona o no es funcional; para la instrucción del procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la LFRASP de la materia, así como para la imposición de sanciones por incumplimiento a sus obligaciones como servidores públicos a

⁵²⁶ Cfr. Bruno Ariel Rezzoagli Coordinador, Op.Cit., pp. 16-17.

nuestros legisladores federales, lo anterior claro está, en el caso de que cometieran alguna irregularidad administrativa.

En lo que hace a la cámara de senadores el esquema presenta variaciones y modificaciones, a partir del 4 de junio de 2010, cuando entra en vigor el actual reglamento para el senado de la república, ya que según lo establecido en el artículo 23 limita la imposición de sanciones de este rubro, a su aplicación por entidades conformadas por senadores y senadoras de la república, dejando la de destitución e inhabilitación para el procedimiento previsto para el juicio político, y sin que a la fecha existan resultados palpables de este nuevo sistema que recae en tres entidades que se identifican como la mesa directiva, los grupos parlamentarios y el pleno.

Esta experiencia de sistemas nos provee de mucho conocimiento en el sentido de su disfuncionalidad y de sus nulos resultados, teniendo como consecuencia la necesidad de realizar un replanteamiento de fondo en los esquemas actuales y vigentes.

Esto es claro, el sistema actual no funciona, y requiere de un cambio estructural en su planteamiento.

Desde el punto de vista del suscrito y basándose en el análisis realizado, podemos concluir que la dependencia jerárquica directa del órgano fiscalizador a cualquier órgano legislativo de las cámaras integrantes de dicho poder no es funcional; y no puede llevar a buen término una supervisión eficiente de los legisladores y legisladoras federales.

Como pudimos analizar anteriormente en varios de los esquemas previstos para otros países del mundo; los esquemas de control cuentan con total autonomía e independencia de acción, en algunos de los casos; tomando en cuenta la importancia de la función; así como hacen publica los resultados de sus auditorías y seguimiento de solvataciones, a través de sus portales y de los medios nacionales.

Por otra parte el que recaiga esta función en un órgano legislativo o en tres entidades diferentes (como señalo el secretario general de servicios parlamentarios del senado de la república en su interpretación al precepto; y yendo más allá limitándolo a su juicio únicamente a la mesa directiva, opinión con la que no se concuerda ya que no se desprende a mi juicio eso del texto del precepto legal aludido) como la mesa directiva, el pleno, o en los grupos parlamentarios, o por un órgano colegiado conformado por los mismos, que no es una opinión coincidente de esa cámara alta, resulta a todas luces ineficiente e inoperante, ya que la aplicación de sanciones a iguales y por iguales, esto es entre los mismos senadores y senadores, es contradictorio; ya que en la experiencia nacional e internacional los órganos encargados de esta labor requieren de un status distinto al del servidor público fiscalizado, y según la información proporcionada por la misma cámara de senadores no se ha impuesto sanción administrativa alguna a la fecha.

Sin dejar de reconocer que la contraloría interna sirve en el desarrollo de muchas funciones de dichas cámaras como es la de auditoría, asesoría, manejo de procesos, normatividad, declaración patrimoniales y activadas registrales, inconformidades en materia de adquisiciones, sanción a proveedores y la sanción e investigación de conductas al personal adscrito a dichas cámara, siendo un labor importante y ardua que se debe reconocer a los órganos existentes.

Desde el punto de vista del suscrito el esquema actual debe replantarse, ya que si bien es cierto el esquema previsto da resultados en los rubros descritos en el párrafo anterior, también lo es que no ha dado resultados en la aplicación de la Ley y supervisión de la conducta de nuestros legisladores, por lo cual este debería de ser un órgano autónomo, no dependiente de este Poder en específico como un marco ideal.

Por otra parte resulta que los legisladores son muy pocos en relación con los integrantes de otros poderes, es decir hablamos de 500 (quinientos) diputados, y de 128 (ciento veintiocho) senadores, que conforman el poder legislativo federal y que ostentan un status especial de acuerdo al desarrollo de sus funciones, más sin embargo no los extenúa de ser sujetos y de cumplir el ordenamiento en materia de responsabilidades administrativas; por el contrario deben de ser ejemplo de cumplimiento a dichos instrumentos normativos.

No se puede dejar de lado el suprimir la dependencia jerárquica de los órganos actuales en cuanto a los nombramientos de sus titulares, y proveer de estabilidad a los servidores públicos designados para esta labor, es decir proveerlos de inamovilidad y de un status similar o igual al de los servidores públicos sancionados, no inferior en cuanto a nivel jerárquico, percepciones salariales, esto en atención a que resulta en cierto modo contradictorio que un servidor público que trabaja como personal subordinado para alguna de las cámaras y que es contratado y designado por los legisladores integrantes de dicha cámara; servidor público al que se le provee de un estatus inferior al de los mismos legisladores, proceda a sancionar administrativamente a alguno de ellos, motivo evidente, trascendente en la ausencia de sanciones del rubro, así como que el estatus del servidor público a sancionar puede imponer a muchos servidores públicos encargados de desarrollar dicha labor, o más bien ha impuesto una barrera en la ejecución eficiente de las funciones de los órganos encargados, se puede ver con los resultados obtenidos.

IX.9.5 Características que debe guardar el Órgano Fiscalizador.

En concreto de los resultados del trabajo de investigación concluimos que cualquier órgano fiscalizador que se integre debe de guardar al menos los siguientes puntos:

1. Autonomía frente a los servidores públicos fiscalizados y órgano fiscalizador.
2. Estatus igual o superior, al de los servidores públicos a fiscalizar.
3. Inamovilidad temporal en el encargo.
4. Perfil adecuado para el desarrollo de las funciones.
5. Facultades suficientes, así como total independencia para la correcta integración de las investigaciones, probidad.
6. Objetividad.

Puntos que no guarda ninguno de los órganos fiscalizadores integrantes de ambas cámaras que conforman el poder legislativo federal.

- Esto es en el caso de cámara baja, no existe autonomía, sino que integra y depende jerárquicamente al poder encargado de supervisar y de los servidores públicos a fiscalizar.
- Cuenta el contralor interno con un estatus inferior al de los legisladores integrantes de la cámara baja; puede ser removido de su encargo en cualquier momento que los servidores públicos fiscalizados lo decidan.
- En atención al punto anterior no cuenta con inamovilidad.
- No existe un perfil específico y riguroso para ocupar la posición de contralor interno en cuanto a experiencia en el ramo, logros, capacitación académica ardua, probada eficiencia, honestidad y honorabilidad, tal como es el caso que no lo existe para poder acceder a ser diputado, aunque me permito señalar son situaciones totalmente diferentes.
- Las facultades suficientes las podemos ver entre comillas, ya que si bien es cierto cuenta con las mismas no las ha ejercido a lo largo de su historia y hasta la fecha como lo pudimos constatar, y debido a que el órgano encargado se encuentra subordinado y rinde cuentas e informes a los propios servidores públicos fiscalizados, no puede existir una independencia para realizar una correcta integración, planeación y conducción de las investigaciones.

Los puntos anteriores se permitían en el caso de contraloría interna del senado cuando era la responsable de sancionar administrativamente a los senadores y senadoras de la república.⁵²⁷

El Sistema actual y vigente encargado de las responsabilidades administrativas en este rubro:

El sistema actual cuenta con las mismas dolencias que el anterior, ya que no existe autonomía del órgano fiscalizador, ya que este es parte del propio órgano legislativo y se integra por senadores de la república, quienes están encargados de sancionar a sus compañeros legisladores, con la distinción de que temporalmente ocupan

⁵²⁷ Cfr. Capítulo VIII, y IX del presente trabajo de investigación.

posiciones administrativas en la mesa directiva o grupo parlamentario, pero todos son parte del pleno del senado; resultando esto en un absurdo.

Los encargados de fiscalizar a sus compañeros cuentan con el mismo status, y es superior administrativamente en cuanto a la función temporal desempeñada, en el caso de una de las dos entidades distintas al pleno encargadas de fiscalizar administrativamente a sus iguales, pero siguen teniendo el mismo encargo que les da acceso a las mismas posiciones y los dota de igualdad de derechos y obligaciones que es el de senadores de la república.

Es de señalar que en algunos casos cuentan con una inamovilidad temporal para el desarrollo de la función esto es: el periodo de tiempo determinado para ser integrante de mesa directiva, coordinador de grupo parlamentario y todos por igual 6 años en su calidad de senadoras y senadores de la república.

El perfil no es adecuado para el desarrollo de la función, ni existe una descripción del mismo, en ese orden resulta absurda la modificación realizada el 4 de junio de 2010 al establecer en el reglamento del senado de la república los siguientes puntos:

Esta facultad recaía como lo hemos comentado en la mesa directiva, pleno y grupos parlamentarios en el área de su competencia respectivamente.

No se prevé que los órganos o entidades encargadas de desarrollar esta labor se integre por servidores públicos que cuenten con el perfil adecuado para el desarrollo de esa función.

En relación a lo anterior podemos ver que de los requisitos necesarios para ser senador de la república no se exige que los legisladores cuenten con nivel licenciatura, cuestión que si bien no es materia de análisis, de la presente tesis doctoral, es importante señalar que en el caso de que si un legislador sin nivel licenciatura y sin la especialización requerida pretende realizar las funciones que nos ocupan fortalecería el punto referido, ya que no se exigen los perfiles adecuados para el desarrollo de la función materia de análisis.⁵²⁸

En relación con lo anterior me permito citar la siguiente nota periodística:

“Reforma política deja fuera requisitos de escolaridad para Diputados y Senadores.” En la reforma política no se contempló marcar el grado de estudios que deben poseer Diputados y Senadores para acceder al cargo; 17 Senadores no cuentan con licenciatura. Aunque el congreso de la Unión finalmente aprobó las Leyes secundarias de la reforma político-electoral, luego de dos meses de negociaciones, quedó pendiente la ampliación de requisitos para la elección de Senadores y Diputados Federales, particularmente en lo que respecta a su profesionalización y grado de

⁵²⁸ Cfr. Capítulo VIII, y IX del presente trabajo de investigación.

estudios. Tras la aprobación de la reforma constitucional y sus Leyes reglamentarias, los artículos 55 y 58 constitucionales, relativos a los requisitos para obtener el cargo de senador y diputado Federal, quedaron intactos. Únicamente se hizo alusión al artículo 54 constitucional, por el que se establece el método de asignación de legisladores por la vía de la representación proporcional (plurinominales), es decir, aquellos legisladores que llegan al congreso sin ser votados. También se reformó el artículo 59 que se refiere a la reelección de Senadores hasta por dos periodos consecutivos y de Diputados Federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Con ello, el congreso quedó a deber la garantía de que los representantes populares realmente estén capacitados para el diseño de las Leyes y reformas necesarias para el País. De acuerdo con datos del Sistema de Información Legislativa, consultados por 24 HORAS, en la actual legislatura existen siete Senadores de la república que no poseen estudios de licenciatura y otros 10 que no cuentan con el título. El senador Armando Neyra Chávez (PRI) tiene como último grado de estudios la primaria. Sin embargo, ha sido diputado local y cinco veces diputado Federal, además de haber liderado diversas organizaciones sindicales como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en el estado de México. Desde septiembre del 2012 (año en el que asume el cargo) a la fecha, ha presentado nueve iniciativas, siete de ellas acompañado de otros legisladores. Por su parte, Isaías González Cuevas (PRI) alcanzó el nivel de secundaria, pero eso no le impidió ser senador. El legislador funge como secretario general en la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), además ha sido diputado Federal en dos ocasiones. En sus dos años como senador, González Cuevas ha presentado seis iniciativas, de las cuales cuatro las presentó en colaboración con otros legisladores de su bancada. Son tres los Senadores cuyo máximo grado de estudios es la preparatoria: Margarita Flores Sánchez (PRI), Carlos Alberto Puente Salas (PVEM) y Elia Hernández Núñez (PAN). Cabe destacar que Hernández Núñez asumió el cargo, el pasado 6 de marzo, como suplente del senador con licencia Ernesto Cordero. Dos Senadoras tienen carreras técnicas: Martha Elena García Gómez (PAN) quien tiene título como técnico en administración y contaduría; y Juana Leticia Herrera Ale (PRI), quien posee una carrera técnica comercial. Diez son los Senadores con licenciatura trunca o pasantes. Entre ellos destaca el coordinador del PRD en el Senado, Miguel Barbosa Huerta, quien tiene constancia de estudios en Derecho por la UNAM, pero no aclara si obtuvo el grado de licenciatura. Otro caso es el de la senadora panista Gabriela Cuevas Barrón, quien es pasante de la licenciatura de Ciencias Políticas y Sociales del ITAM. En contraparte, en esta legislatura son nueve los Senadores con estudios a nivel doctorado: Raúl Cervantes Andrade (PRI), presidente de la Mesa Directiva del Senado, así como el vicepresidente José Rosas Aispuro (PAN). En ese nivel también se encuentran los Senadores⁵²⁹ Enrique Burgos García, Lucero Saldaña Pérez,

⁵²⁹ Reforma política deja fuera requisitos de escolaridad para Diputados y Senadores/MSN noticias/sección: nacional/19 de mayo 2014/México,D.F./<http://noticias.prodigy.msn.com/reforma-pol%C3%ADtica-deja-fuera-requisitos-de-escolaridad-para-Diputados-y-Senadores>.

*Gerardo García Sánchez y Verónica Espinoza Martínez, todos ellos del PRI; Roberto Gil Zuarth del PAN; así como Manuel Bartlett Díaz y Martha Palafox Gutiérrez*⁵³⁰

En relación al tema abordado por la nota periodística bien cabría una reflexión al respecto:

¿A que atiende el que no se solicite grado académico alguno para la posibilidad de ser legislador de la república?

¿A que debería atender el solicitar como mínimo una formación profesional de nivel licenciatura o equivalente?

Sin duda las dos interrogantes atienden a cuestiones diferentes más sin embargo pudieran ambas encontrarse en un punto convergente.

En el primero de los casos esto atiende a dar la posibilidad cualquier mexicana o mexicano de acceder al poder legislativo federal, tenga o no, haya tenido o no, la posibilidad de tener una formación profesional, atendiendo al hecho de que la mayoría de las mexicanas y mexicanos no cuentan con la oportunidad de desarrollarse académicamente a un nivel profesional, así como que es un mínimo de la población quien cuenta con este status, por lo cual resulta correcto el no exigir a ninguna mexicana y ningún mexicano la obligación de tener un grado de licenciatura para poder acceder una posición de legislador de la república.

Lo anterior basados en el derecho originario de que toda persona que vote tiene derecho de ser votado.

Por otra parte atendiendo a la función trascendental que se desempeña por los legisladores federales, se considera indispensable contar con una formación profesional para poderla llevar acabo eficientemente, o con una certificación y capacitación por parte de las autoridades electorales, o los partidos políticos que hable que conocen y que cuentan con las aptitudes, y conocimientos necesarios para el desempeño de la función.

Para de esa manera cumplir con las obligaciones y funciones dadas a los servidores públicos en comento; también es cierto que nuestro sistema de representación está organizado en fuerzas políticas identificadas como partidos políticos; precisando que todos ellos cuentan con militantes que cumplen ese requisito y que representan las diferentes corrientes ideológicas del país, así como a la ciudadanía en su conjunto.

⁵³⁰ Reforma política deja fuera requisitos de escolaridad para Diputados y Senadores/MSN noticias/sección: nacional/19 de mayo 2014/México,D.F./<http://noticias.prodigy.msn.com/reforma-pol%C3%ADtica-deja-fuera-requisitos-de-escolaridad-para-Diputados-y-Senadores>.

Es valida el análisis en si lo correcto sería que la constitución exigiera es requisito; o se negara la posibilidad a los partidos políticos de postular a algún militante que no contaran con este requisito para ocupar un curul en el poder legislativo o que lo apoyaran a culminar esa fase educativa para poder otorgarle la posibilidad de ocupar un espacio en el poder legislativo federal; o las capacitaciones o certificaciones referidas anteriormente.

Lo cierto es que todas las fuerzas políticas sin excepción no cumplen con esa regla o ideología; y no tiene por qué hacerlo ya que nuestra Carta Magna no lo regula, y no es su interés regularlo de alguna manera.

No se encuentran dotados de facultades suficientes, es decir no están normadas para dar claridad en cómo deben de proceder los órganos legislativos encargados de esta función, esto es:

- La Mesa Directiva.
- Los Grupos Parlamentarios.
- El pleno.⁵³¹

Sin que exista una referencia normativa diversa a la ley orgánica, el reglamento del senado y los estatutos que dieran una funcion a adicional a estas tres entidades encomendadas de esa función por parte del reglamento del senado de la república a partir del 4 de junio del año 2010.

Con las anteriores características este sistema ha arrojados resultados predecibles, siendo estos ninguna sanción de responsabilidades administrativas por incumplimiento al artículo 8 de la ley de la materia y ningún antecedente en relación con el tema.

Resulta contradictoria y a la vez absurdo, la profesionalidad con la que se elaboró el dictamen de proyecto y teniendo conocimiento sobre la materia y la importancia del tema, en relación al organismo anticorrupción referido anteriormente, y el que nuestro poder legislativo no observe las deficiencias evidentes por las que establece el sistema de responsabilidades administrativas instaurado por ellos mismos en cumplimiento al artículo 51 de la LFRSP en su momento y 11 de la LFRASP vigente.

Por otra parte no podemos dejar de lado que adicionalmente a las características referidas anteriormente, es importante tomar en cuenta los objetivos y forma de trabajo con la que el órgano fiscalizador encargado debe de enfocar su labor, las anteriores opiniones en cuanto al desempeño fueron tomadas de declaraciones realizadas por los Auditores Generales, Presidentes de Tribunales de Cuenta, Directores de los Sistemas de control de los gobiernos de Nueva Zelanda, Italia, Unión Europea, Venezuela, y la república de Argentina, como esquemas que salvaguardan sus sistemas de control y los valores y formas con las que realizan su trabajo.

⁵³¹ Respuesta emitida por senado de la república, secretaria general de servicios parlamentarios.

Por otra parte es importante señalar que dos medios alternativos ya en práctica para la designación de los titulares de dichos organismos son los siguientes:

- Elección de los magistrados de la corte de cuentas mediante concurso público. (Caso Italiano).
- El presidente de la auditoría general de la nación será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el congreso (Caso Argentino).⁵³²

Es importante hacer mención de los estudios realizados en derecho comparado de agencias anticorrupción por parte del senado de la república en especial por el centro de estudios internacionales Gilberto Bosques.

Estudios que analizan la problemática de la corrupción en otras naciones y los esquemas planteados por las mismas para el control y erradicación de este fenómeno.

Mostrando el esfuerzo de otras naciones por combatir este fenómeno de la corrupción es de suma importancia tomar la perspectiva internacional en el tema.

El centro de estudios internacionales Gilberto Bosques, en su estudio las agencias anticorrupción en el derecho comparado, emitido en México en enero de 2013, integrante de la serie de apuntes de derecho internacional a fojas 148 y 149, expresa básicamente los siguientes puntos que resultan de nuestro interés:

Las agencias anticorrupción pueden adoptar múltiples funciones y conformarse bajo distintos modelos, parece haber rasgos generales que vale la pena subrayar a propósito del proceso de deliberación y dictaminación en el que la comisión de puntos constituciones habrá de entrar en el futuro inmediato.

En mayor o menor medida, las agencias anticorrupción en el mundo buscan desarrollar mecanismos que les garanticen no sólo independencia frente al poder político sino también procedimientos de rendición de cuentas y evaluación.

La existencia de ambos mecanismos tiene que ver no sólo con que obedece a las mejores prácticas en la materia sino a una valoración sobre la importancia de ambos para el éxito mismo de la agencia.

Estas pretenden contar con una legislación integral en la materia que les permita establecer con claridad sus funciones y los mecanismos de coordinación con otras instituciones administrativas, judiciales y policíacas.

⁵³² Cfr. Romeo Arturo Evia Loya, Op.Cit., pp. 211 -264.

Las agencias anticorrupción no cuentan con facultades exclusivas de investigación y de sanción sino que, en la gran mayoría de los casos, las comparten con las instancias de procuración e impartición de justicia.

Es importante referir que los alcances y límites de estas agencias develan con cierta claridad, el nivel de compromiso que, en cada momento, las elites políticas tienen para combatir la corrupción.

Dando cuenta también de lo anterior la presencia de mecanismos ciudadanos de control o supervisión en el funcionamiento interno de la agencia, la tipificación exhaustiva de las distintas modalidades de los delitos y el establecimiento de duras penas administrativas, corporales y pecuniarias para quienes resulten responsables de los mismos.⁵³³

Cabe hacer mención que el estudio de referencia integra agencias anticorrupción Latinoamericanas, Asiáticas, Africanas, de Oceanía y Europa.

Como podemos analizar del contenido anterior, las características fundamentales las agencias anticorrupción, y el impulso de las mismas encuentran su eje, en los siguientes puntos:

- Funciones multidisciplinarias.
- Independencia frente al poder político y procedimientos de rendición de cuentas y evaluación.
- Legislación integral en la materia que les permita establecer con claridad sus funciones y los mecanismos de coordinación con otras instituciones administrativas, judiciales y policíacas.
- El impulso inicial relacionado directamente con la voluntad política por parte de los gobiernos para erradicar la corrupción.
- El modelo de una sola agencia, se asocia a la lucha que democracias jóvenes y países en emergencia encabezan para fortalecer sus instituciones, promover el desarrollo económico y consolidar su régimen de libertades y estado de derecho.

Cuestiones medulares para el sano funcionamiento de cualquier control anticorrupción, ya que las provee de funciones amplias que les permite realizar la delicada tarea del combate a la corrupción, así como de una total independencia de lo político, siendo este punto de lo más trascendente y delicado para el sano desarrollo de las funciones, proveyéndolas de autonomía, una legislación integral que les permita actuar; con un origen nacido de la voluntad política de las naciones interesadas en combatir este fenómeno.

⁵³³ Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado”, estudio emitido en México en enero de 2013, mismo que forma parte integrante de la serie de apuntes de derecho internacional, publicado por el centro de estudios internacionales Gilberto Bosques del senado de la república. pp. 148 – 149.

En general es posible distinguir dos modelos de agencias controladoras anticorrupción. El primero se refiere a la creación de un organismo único dotado de capacidades, responsabilidades y presupuesto para garantizar la construcción de una agencia poderosa que centralice la estrategia anticorrupción, se trata de entes especializados con amplias facultades de investigación y en algunos casos de sanción. Este modelo de agencia anticorrupción considera una interacción constante con los órganos competentes en la materia, reduciendo así los problemas de coordinación interinstitucional en el combate a la corrupción.

El segundo enfoque refiere a múltiples instituciones que conforman el sistema de rendición de cuentas y que asumen distintas responsabilidades en las funciones de combate a la corrupción, como en el caso de nuestro país.

De acuerdo con la OCDE 2008, la creación de agencias controladoras y la determinación de las herramientas para combatir este fenómeno responden al contexto de cada país, las condiciones legales, administrativas y culturales de cada nación.⁵³⁴

Cabe señalar que del dictamen de creación de una agenda anticorrupción el en un marco a nivel Federal y para la generación de una comisión única anticorrupción que tendrá competencia para el manejo de los tres niveles de gobierno y para la sanción de cualquier servidor público integrante de la federación según se observa de la propuesta de las reformas constitucionales, contando con el apoyo de los órganos encargados en los tres poderes, en el entidades federativas y contralorías internas de las dependencias y organismos públicos desconcentradas y descentralizados de Gobierno Federal.

Concluyendo que existen coincidencias con nuestro caso de estudio ya que la problemática de ausencia de sanciones en este rubro se debe a la falta de denuncia ciudadana, señala en el punto B) que esto es debido a la falta de difusión y medios de captación establecidos por esas cámaras legislativas, así como por una falta de cultura ciudadana, por o aparte tenemos otra coincidencia en lo referido en el inciso h) de las conclusiones anteriores en relación a la debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos, esto debido a que la permeancia del servidor público depende del órgano al que supervisa, pudiendo generar cierta limitación en la subordinación y falta de independencia en su función en el encargo de los titulares de los órganos fiscalizadores, sin dejar de incluir los perfiles correspondientes que deberían de tener los candidatos destinados a ocupar esos encargos.

La libertad de pensamiento, conciencia, ideológica y expresión consagra un marco competencial del individuo respecto a su libertad de comunicación pública, la libertad de pensamiento y expresión convierte a las personas en ciudadanos activos y responsables dentro del sistema político democrático, de aquí que deriva su importancia para implementar un verdadero estado de derecho, en

⁵³⁴ Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, Op.Cit., pp. 108- 109.

consecuencia le fomenta la participación ciudadana, y difundir los derechos con la que esta cuenta en materia del poder legislativo federal y las obligaciones de sus legisladores es un tema fundamental para el funcionamiento en este rubro de un sistema de control adecuado para dicho poder o cualquier otra, así como para cualquier nación a lo largo del globo.⁵³⁵

Por lo que refiere a las instituciones encargadas de esta labor vemos que no tenemos puntos de referencia en cuanto a organismos encargados de sancionar por responsabilidades administrativas a legisladores de la república, como vimos anteriormente en este rubro México es un país que lleva la delantera en la aplicación de medios de control, más sin embargo no hemos aplicado una sanción administrativa por la no observancia a las obligaciones que tienen los legisladores federales como servidores públicos federales en la historia de nuestro país y de la vigencia de las leyes en la materia.

Dentro del proyecto de dictamen referido, a fojas 57 y 58 se realiza un estudio en materia de derecho comparado en relación a los órganos anticorrupción en otros países que establece los siguientes puntos :

- La creación de tales instancias contra la corrupción no tiene relación con el desarrollo cultural, social, político o económico. Asimismo, se observa que no existe un modelo institucional único ni predominante, puesto que éste obedece a la realidad de cada País, a la dimensión del problema de la corrupción y a su desarrollo institucional.
- Las facultades de los órganos anticorrupción pueden abarcar desde una amplia gama de facultades que van desde la investigación, la capacitación de funcionarios y la prevención hasta el monitoreo, la persecución, la prevención y la coordinación de otras instancias (administrativas, judiciales y policíacas). De ahí que haya un amplio espectro de organismos.
- En general, podría decirse que los órganos anticorrupción no cuentan con facultades exclusivas de investigación y de sanción sino que, en la gran mayoría de los casos, las comparten con las instancias de procuración e impartición de justicia.

Como podemos ver es un tema de importancia internacional las agencias anticorrupción y organismos de control, y en todos se sobre lleva un tema fundamental para su adecuado funcionamiento esto es la “autonomía”, tal y como lo vimos en las conclusiones finales del estudio elaborado por el centro de estudios internacionales Gilberto Bosques.

Por otra parte y no menos importante que el anterior es importante referir que para la elaboración del dictamen referido se tomó en cuenta también la memoria del seminario internacional sobre corrupción y lavado de dinero, de fecha 9 de febrero del 2011, emitida por la comisión de justicia del senado de la república, y el instituto Belisario Domínguez, teniendo como coordinadores a Fernando Pérez Noriega y a

⁵³⁵ Cfr. Rafael Enrique Aguilera Portales, Op.Cit., p.143.

Lucero Ramírez León, en su capítulo V de la financiación de la política y corrupción emitido por Jorge F. Malem Seña, en su apartado de conclusiones a fojas 97 – 99, señala lo siguiente:

- Por eso, una agenda parlamentaria anticorrupción debería tener como proyecto la construcción de agencias anticorrupción bajo su dependencia orgánica dotándolas de independencia política, imparcialidad, objetividad, probidad y autonomía financiera, con capacidad para la prevención y la investigación, para la represión y para fortalecer la integridad de las administraciones públicas. La oficina antifraude de Cataluña es un buen ejemplo de ello, que en sus dos escasos años de vida ha mostrado sobradamente que ese es uno de los caminos correctos.
- El parlamento se ha de constituir en el órgano de discusión de las grandes cuestiones que afectan a la democracia y al país, y también quien recepte en su seno las disputas sobre las asignaciones presupuestarias y sobre las políticas de contratación de obras y de servicios. y sobre las discusiones y controles políticos de las mismas una vez que se han detectadas anomalías al respecto.
- Las comisiones de investigación parlamentarias deberían ser algo más que meros elementos de adorno y de propaganda partidista de la actividad parlamentaria. en el derecho constitucional español, por ejemplo, pueden ser nombradas por el congreso, el senado o de forma conjunta para tratar cualquier asunto de interés público. De esto modo, el parlamento cumpliría típicamente con dos de sus funciones básicas, el control del ejecutivo y ofrecer información a la opinión pública sobre las cuestiones planteadas.
- Y para señalar un aspecto adicional, aunque no sea el último ni el definitivo. El parlamento debe ser esencial para generar sensatez en el debate político y recuperar la confianza ciudadana en el sistema político y en sus dirigentes. hay que recuperar el arte de la política que consiste en hacer que sea posible todo aquello que sea necesario. hay que evitar que se produzca en el ciudadano una sensación de que “todo vale”, un descreimiento aún mayor en el sistema jurídico-político y un incentivo más para operar como un free - riders. Hay que impedir que se genere, de ese modo, una cultura de la corrupción de muy difícil erradicación.⁵³⁶
- Ernesto Garzón Valdés distingue entre catástrofes y calamidades. “Las primeras son producidas por la naturaleza, las segundas son dependientes de la acción humana. Si las primeras pueden no ser evitables, las segundas lo son. La corrupción es una calamidad.” No depende necesariamente del contexto socio-político, ni de la región, ni de la naturaleza humana. La corrupción depende de nuestros actos. Es, simplemente, evitable. En

⁵³⁶ Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero, de fecha 9 de febrero del 2011, emitida por la Comisión de Justicia del Senado de la república, y el Instituto Belisario Domínguez.

nuestras manos está evitarla, en nuestras manos está combatirla, en manos de todos está derrotarla.”⁵³⁷

Me permito sustraer del texto anterior la cita:

*“Por eso, una agenda parlamentaria anticorrupción debería tener como proyecto la construcción de agencias anticorrupción bajo su dependencia orgánica dotándolas de independencia política, imparcialidad, objetividad, probidad y autonomía financiera, con capacidad para la prevención y la investigación, para la represión y para fortalecer la integridad de las administraciones públicas.”*⁵³⁸

Por lo anterior los elementos mínimos con los que debe contar el sistema de control interno deben de ser los siguientes:

- Autonomía constitucional.
- Independencia total del auditado.
- Facultades y recursos suficientes.
- Recursos suficientes.
- Publicidad de sus auditorías y resultados a medios de comunicación.
- Esquema de designación de estrictos perfiles técnicos y sin intervención alguna del poder auditado dentro del proceso.
- Designación en convocatoria pública abierta a examen de oposición
- Inamovilidad.
- Un Solo órgano fiscalizador para todo el poder legislativo federal.

Incluyendo en el método de trabajo, los siguientes principios, relacionados anteriormente y estudiados de los órganos encargados de esta labor a lo largo del mundo, muchos incluidos dentro de nuestros propios esquemas de control, simplemente señalando que no se puede caer en excesos en materia de principios, valores y alcances, así como en la claridad y definición de un método eficiente, transparente y con objetivos claros da una gran certidumbre entre el establecimiento del sistema en relación directa a los objetivos perseguidos.

Que en este caso como en todo sistema de control pretende fortalecer, modernizar, transparentar, eficiente, profesionalizar y mejorar continuamente la administración y desempeño del poder legislativo federal, mejorado su imagen y su fincamiento continuamente; teniendo las capacidades necesarias para reprimir de manera ejemplificativa dentro de los marcos legales conductas reprochable a cualquier

⁵³⁷ Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero, de fecha 9 de febrero del 2011, emitida por la Comisión de Justicia del Senado de la República, y el Instituto Belisario Domínguez.

⁵³⁸ Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero, de fecha 9 de febrero del 2011, emitida por la Comisión de Justicia del Senado de la República, y el Instituto Belisario Domínguez.

servidor público integrante de dicho poder, incluidos nuestras legisladoras y nuestros legisladores federales.

Dando de esta manera una imagen de transparencia y profesionalización, así como de igualdad con los demás servidores públicos federales; y pretender ejemplificar dichas tareas a nivel nacional; sin perder de vista que dicho poder debe de ser ejemplificativo a nivel nacional en honestidad, transparencia, eficiencia, modernización, valores e imagen, situación que no acontece en la actualidad.

1. Adicionalmente de la función anual de auditoria, se aplican importantes esfuerzos para realizar auditorías de desempeño o de valor contra dinero.
2. Función de investigación cualquier ciudadano o miembro electo del parlamento puede presentarnos sus preocupaciones. Teniendo capacidad de investigar todos los asuntos que están sujetos a su mandato.
3. Aparte de los informes emitidos a los quejosos y al auditado se da difusión de los mismos en los medios, para conocimiento general, el acatamiento o no de las instrucciones gubernamentales.
4. Cinco áreas principales de preocupación que definen el mandato legislativo de auditoria, mismo que se enumeran a continuación:
 - a) Desempeño: ¿Las entidades públicas desarrollan su actividad de acuerdo con las intenciones parlamentarias y de manera efectiva y eficiente?
 - b) Autoridad ¿Están las actividades, Recursos y requerimientos de rendición de cuentas, siendo desarrollados en el marco de la autoridad otorgada por el parlamento?
 - c) Desperdicio de Recursos ¿Se están aplicando de una manera económica los recursos que han sido obtenidos? ¿Se están desperdiciando los dólares del Contribuyente?
 - d) Probidad ¿Se están cumpliendo por las entidades las expectativas del parlamento y del público sobre normas apropiadas de comportamiento en el sector público?
 - e) Rendición de cuentas ¿Ofrecen las entidades informes completos y exactos sobre sus actividades? ¿Los mecanismos de gobierno y gerencia son adecuados para resolver cualquier problema?
5. El control de la legalidad y la regularidad no basta por sí solo, ya que el cumplimiento de las normas no impide el uso irracional de los recursos.
6. Por otra parte una operación no puede reflejar una buena gestión sino resulta conforme, ante todo, a las exigencias de la legalidad.
- 7 Principios de revisión de cuentas que incluyen los siguientes: integridad, correcta determinación del valor, presentación transparente de la información.
- 8 Estrategia Global acompañada de objetivos claros y coherentes, incluyendo la obligación impuesta formalmente a los controladores de

tener en cuenta las verificaciones realizadas por otros, y la suficiencia de la información comunicada por los estados miembros acerca de los resultados de sus controles.

9. Elementos indispensables para un adecuado control:
 - A. La fijación de principios y normas comunes
 - B. La proporcionalidad entre costes y beneficios en relación con el porcentaje de error considerado aceptable en cada ámbito.
 - C. La combinación de objetivos específicos y complementarios para garantizar un nivel de controles apropiado a un coste razonable.
10. Las exigencias de legalidad constituyen el límite inferior de la auditoría de gestión, mientras que el límite superior viene representado por la valoración de la oportunidad política.

Se consideran entre otros los siguientes principios:

- La auditoría debe acercarse a la gente.
- Se debe auditar en tiempo útil.
- La gestión del estado debe de ser transparente.
- Los informes de auditoría deben difundirse.
- Seguimiento de recomendaciones.
- Auditoría de gestión.
- Coordinación.
- Integración de la sociedad civil.
- Independencia del auditor y de quien participa en el proceso de auditoría.
- Formación profesional.
- Autonomía presupuestaria.
- Reforzamiento de la función jurídica en los órganos de control.

Sin dejar de lado la indispensable profesionalización en la conducción de los procedimientos administrativos de responsabilidad, sanción a proveedores, inconformidades, y demás relativos dependientes de la legislación vigente en la materia.

Dentro del análisis podría ser sano el considerar la creación de un órgano encargado de vigilar y supervisar el comportamiento y aplicación de la ley federal de responsabilidades administrativas externo para ambas cámaras con competencia exclusiva para legisladores federales; o únicamente el realizar cambios en la estructura, visión, integración y dependencia jerárquica de los integrantes de dichos órganos.

Otro esquema funcional sería una correlación de los órganos fiscalizadores de los tres poderes, es decir que cada poder fuera supervisado por el otro sin que exista una sumisión jerárquica con el poder auditado.

Podría funcionar un esquema alternativo, que me parece muy viable, la designación, funcionalidad y jerarquía del contralor interno de cámara de diputados dependería directamente del senado de la república, y el órgano encargado de estas funciones en el senado depende la designación, jerárquicamente y funcionalmente de la cámara de diputados.

Guardando un esquema tradicional en cuanto a la estructura siendo parte integrante presupuestalmente, y estructuralmente de la cámara auditada pero con un nombramiento emitido y ratificado por la cámara que no supervisa. Dependiendo jerárquica y funcionalmente de esta última.

Por otra parte el establecer un órgano de control que fiscalice a ambas cámaras y que sea designado en su conjunto por los legisladores integrantes de la cámara baja y de la cámara alta.

Un órgano para cada cámara puede ser más conveniente por lo siguiente:

Las cámaras tienen facultades independientes unas de otras, exclusiva para cada una, y facultades que deben de realizar de manera concurrente, por lo que al no estar unificadas sus funciones así como que guardan de un status diferente los legisladores integrantes.

En su caso lo más conveniente sería que se conservara el actual sistema en el sentido de que actuara un órgano fiscalizador independiente para cada cámara, ya que esto contribuiría también a no dotar de exceso facultades al órgano fiscalizador y que pudiera decidir sobre ambas cámaras integrantes del poder legislativo federal; así como un mayor grado de especialización; y no se generaría un exceso de trabajo para el mismo, siendo enfoques más objetivos.

Por otra parte la duración de una legislatura para los diputados y dos para los senadores integra una diferencia puntual, así como sus facultades exclusivas, sin perder de vista que tienen un origen representativo diferente ya que los diputados son votados por circunscripciones electorales definidas representado a los ciudadanos directamente, por su parte los senadores son votados por entidades federativas, y dan una representación ciudadana diferente.

En el caso de que se pudiera especializar en ambas, el nombramiento no podría depender del poder legislativo federal tendría que ser nombrado por otro poder o por otro sistema.

Siendo que en primer caso propuesto podrían invertirse los nombramientos tal como lo señalamos la cámara baja nombra en cámara alta y viceversa, dependiendo jerárquica y funcionalmente de la cámara a la que no audita ni fiscaliza.

Que se incluyera a la sanción de los senadores como en el esquema anterior (previo a la reforma) y que pasáramos a la designación de sus contralores internos por parte del poder ejecutivo federal en el mismo sentido que función pública.

Esquemas que pudieran resultar más eficientes al actual (cero sanciones en la historia) pero ninguno cumple con la totalidad de los requisitos necesarios para poder dar transparencia, certidumbre, profesionalización, modernización y una mejor imagen a la actuación, administración, funcionamiento del poder legislativo federal. (Debiendo incluir todos los principios y características analizadas a lo largo de la presente).

Es de suma importancia avanzar en la materia de responsabilidades administrativas de los legisladores y del poder legislativo en general, así como los estudios vistos de la responsabilidad del estado legislador; tendido siempre a una mayor eficacia en el desarrollo de las funciones; responsabilizando la indebida emisión de leyes, y la reparación de daños causados por estos efectos.

Conclusiones.

Los graves problemas sociales, como las corrupciones prevalecientes en el mundo nos obligan a pensar en nuevos esquemas institucionales y normativos que atemperen tal flagelo.

En esta perspectiva es menester que desde la perspectiva del derecho se propongan opciones de solución a los múltiples problemas que nos aquejan.⁵³⁹

Es evidente que las responsabilidades administrativas del legislador de la república requieren de un replanteamiento a fondo, situación que pudimos comprobar al analizar el esquema previsto actualmente en ese rubro, y los resultados que ha arrojado a la fecha.

Por lo cual el suscrito se emite las siguientes conclusiones:

Primera.- Independiente de la función que este realice el legislador de la república (cámara baja y alta) es sujeto del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es decir está obligado a cumplir con las obligaciones que tiene como servidor público y que actualmente le impone la LFRASP (ahora ley general de responsabilidades administrativas).

Segunda.- Sabemos que tiene obligaciones que rigen su actuar como legislador, puede ser sujeto de responsabilidad penal, civil (esta únicamente como cualquier particular), política, y administrativa.

⁵³⁹ Cfr. Juan de Dios González Ibarra, Gerardo González Camarena, Op.Cit., p.93.

Tercera.- Puede desempeñar varios y numerosos encargos dentro del poder legislativo en su función como legislador de la república, y en todos ellos es sujeto de la LFRASP. (Ahora ley general de responsabilidades administrativas).

Cuarta.- En cuanto a la imposición de sanciones al caso concreto encontramos una distinción injustificada en el tratamiento que se le da por un lado a los legisladores integrantes de la cámara baja, comparados con los de la cámara alta, los cuales son sujetos a sanciones diferentes, aclarando los legisladores de la cámara alta no pueden ser sancionados por destitución o inhabilitación. Lo anterior según la información recabada a través de las solicitudes de información realizadas, así como del análisis del marco jurídico regulatorio son las mismas que para cualquier otro servidor público federal.

Quinta.- Los senadores y senadoras de la república, a partir del 4 de junio del dos mil diez, derivado de las reformas dadas al reglamento interior del senado se, excluyen las sanciones de destitución e inhabilitación, mismas que quedan reservadas al juicio político, en atención a los preceptos constitucionales que lo regulan, por lo cual se hace una distinción clara de este servidor público frente a los legisladores integrantes de la cámara baja y los demás servidores públicos de gobierno federal.

Sexta.- En el caso del senado el órgano encargado de realizar dicha función no está dotado de autonomía y carece de imparcialidad, adecuados perfiles y status de los servidores públicos encargados de desarrollar dicha labor; como ha quedado demostrado en el rubro de la presente investigación.

Séptima.- En el caso de la cámara baja, este depende directamente de la conferencia, que se integra por diputados y diputadas y es integrante de la misma cámara baja, por lo cual no existe una autonomía funcional, ya que esta obedece a los intereses de los propios legisladores, sin que exista imparcialidad en la aplicación del sistema de responsabilidades administrativas.

Octava.- Quedo de manifestó con los resultados obtenidos al respecto desde su implantación, esto es "0" cero, sanciones administrativas, esto para ambas cámaras, siendo que el mismo supuesto ocurrió en la cámara alta desde su implementación hasta el día 3 de junio del año 2010, que fue facultad de esa contraloría interna el sancionar a los legisladores integrantes de la misma.

Novena.- Las reformas realizadas al reglamento del senado, no mejoraron el desempeño del sistema de responsabilidades administrativas previsto para los senadores, no se ha impuesto sanción administrativa alguna hasta la fecha.

Los sistemas actuales cuentan en resumen con las siguientes dolencias:

- En el caso de cámara baja, no existe autonomía, ya que depende jerárquicamente del poder encargado de supervisar, y propiamente de los

servidores públicos a fiscalizar, esto es de los diputados, tal y como lo explicamos detalladamente en el cuerpo de la presente.

- El contralor interno tiene un status inferior al de los legisladores integrantes de la cámara baja; puede ser removido de su encargo por los servidores públicos fiscalizados, en atención a lo anterior no cuenta con inamovilidad.
- No existe un perfil específico, ni riguroso para ocupar la posición de contralor interno en cuanto a experiencia en el ramo, logros, capacitación académica ardua, probada eficiencia, honestidad y honorabilidad, tal como es el caso que no lo existe para poder acceder a ser diputado federal, aunque me permito señalar son situaciones totalmente diferentes.
- Las facultades suficientes las podemos ver entre colmilladas, ya que si bien es cierto cuenta con las mismas no las ha ejercido a lo largo de su historia y hasta la fecha como lo pudimos constatar, y debido a su subordinación y rendición de cuentas e informes a los propios servidores públicos fiscalizados, no puede existir una independencia para realizar una correcta integración, planeación y conducción de las investigaciones.
- Los puntos anteriores se permitían en el caso de contraloría interna del senado cuando era la responsable de sancionar administrativamente a los senadores y senadoras de la república.

En cuanto al sistema vigente posterior a la reforma del reglamento del senado, (aplicable para la cámara alta):

- No existe autonomía, porque es parte del propio órgano legislativo y se integra por senadores de la república encargados de sancionar a sus compañeros senadores es decir a sus pares o iguales, con la distinción de que temporalmente ocupan posiciones administrativas en la mesa directiva o grupos parlamentarios, pero todos son parte del pleno del senado; resultando esto en un absurdo.
- Los encargados de fiscalizar a sus compañeros cuentan con el mismo status, y es superior administrativamente en cuanto a la función temporal desempeñada, en el caso de una de las dos entidades distintas al pleno encargadas de fiscalizar administrativamente a sus iguales, pero siguen teniendo el mismo encargo que les da acceso a las mismas posiciones y los dota de igualdad de derechos y obligaciones que es el de senadores de la república.
- Es de señalar que en algunos casos cuentan con una inamovilidad temporal para el desarrollo de la función esto es: el periodo de tiempo determinado para ser integrante de mesa directiva, coordinador de grupo parlamentario y todos por igual 6 años en el pleno, no específico para el desarrollo de la función necesaria en sistema de responsabilidades administrativas de los senadores de la república.
- El perfil no es adecuado para el desarrollo de la función, ni existe una descripción del mismo; en ese orden de ideas, resulta absurda la modificación realizada el 4 de junio de 2010 al establecer en el reglamento que esta facultad recaía como lo hemos comentado en la mesa directiva, pleno y grupos parlamentarios en el área de su competencia

respectivamente, ya que no cuidan que los órganos o entidades encargadas de desarrollar esta labor se integren por servidores públicos que cuenten con el perfil adecuado para el desarrollo de esa función.

- Las facultades suficientes no están normadas, y son las que corresponden para los órganos legislativos que integran en su caso la mesa directiva, los grupos parlamentarios y en caso diferente el pleno, sin que exista una referencia normativa diversa a la ley orgánica, el reglamento del senado y los estatutos que dieran una función adicional a estas tres entidades encomendadas de esa función por parte del reglamento del senado de la república a partir del 4 de junio del año 2010;
- Con las anteriores características este sistema ha arrojado los resultados predecibles ninguna sanción de responsabilidades administrativas por incumplimiento al artículo 8 de la ley de la materia y ningún antecedente en relación con el tema.

Decima.- En cuanto a que su establecimiento se de cómo poder colegiado resulta a todas luces ineficiente, existiendo deficiencias graves desde su concepción. Por lo que podemos ver que existen opiniones encontradas al respecto, ya que la opinión del secretario general de servicios parlamentarios del senado de la república en la atención a la respuesta emitida y analizada anteriormente respecto al punto de mérito, refiere que el reglamento del senado no contempla ningún órgano colegiado, por su parte da esas atribuciones a tres entidades diferentes que son el pleno, grupos parlamentarios y la mesa directiva, desprendiendo claramente de la respuesta, que este sugiere que es una facultad casi exclusiva de la mesa directiva, ya que tiende a señalar la participación de los grupos parlamentarios en relación con su normatividad interna y no sobre responsabilidades administrativas, cuando es evidente que el precepto los relaciona a los tres con el artículo 11 de la LFRASP, así como que en el caso del pleno refiere a cuestiones de juicio político únicamente; En cualquiera de los casos siendo que la intención del legislador, fuera que actuar de manera separada o conjunta en un órgano colegiado es como lo hemos visto y analizado en el desarrollo de la presente tesis doctoral; esto resulta en un lineamiento deficiente desde el punto de vista operacional, y estructural, siendo a todas luces ineficiente, una ineficiencia que se corrobora de entrada con la ausencia de claridad del precepto referido, la ausencia de perfiles especializados de los integrantes de los órganos legislativos y el pleno para realizar dicha función, así como al no estar dotado de autonomía, y al ser integrado por iguales para sanciones iguales, es evidente que existen deficiencias graves en la concepción del sistema actual sea cual fuere el caso, ya que históricamente no contamos con antecedente alguno sobre el funcionamiento de manera independiente de las tres entidades o en su conjunto para la sujeción a proceso y sanción en términos de la LFRASP de algún senador o senadora de la república. Así como no lo dota de autonomía ni de imparcialidad por su misma conformación; en el caso de la cámara baja me permito remitir a la conclusión séptima, teniéndola como inserta en el presente.

Décimo Primera.- El poder legislativo ha autorizado y votado a favor las leyes en la materia, así como trabaja en los dictámenes correspondientes de la comisión nacional anticorrupción, realiza foros y estudios por parte de sus órganos técnicos

en el rubro de una excelente calidad académica, y con una gran metodología de investigación; resultando absurdo el no ver la situación que guarda su propio sistema de control interno, y su marco de responsabilidades administrativas.

Décimo Segunda.- Es claro que con los resultados obtenidos se ha dado un tratamiento distinto a este servidor público; ya que a lo largo de más de 30 años de la concepción del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a estos servidores públicos no existe ningún antecedente en el rubro. Generando una distinción en el trato como servidores públicos, imagen y cierta impunidad en materia de responsabilidades administrativas para los legisladores federales. Esta distinción y ausencia de resultados, ha dotado de impunidad y de obscuridad a la labor legislativa, dando una imagen hacia los otros poderes conformantes de la federación, a la opinión pública, y a la ciudadanía en general, de una clara indiferencia hacia la normatividad, la legislación aplicable, de un aire de superioridad al respecto lo anterior en virtud de que no se sujetan a la misma, al menos en su aplicación, a mi juicio derivado de la falta de entendimiento de su naturaleza como miembro del estado y de su función.

Décima Tercera.-Comprobación de Hipótesis Inicial:

“Las Responsabilidades Administrativas del legislador de la república, requieren de un replanteamiento a fondo, precisando la definición de su Función Administrativa; el alcancé e imposición de las sanciones a cada conducta en concreto; esto debido a que el sistema previsto no está dotado de autonomía, carece de imparcialidad y su establecimiento como Poder Colegiado resulta a todas luces ineficiente, existiendo deficiencias graves desde su concepción, generando la ausencia de sanciones en este rubro a conductas llevadas a cabo en las Funciones administrativas de los legisladores, generando una distinción de este Servidor Público y del desempeño de su función.”

1. Las Responsabilidades Administrativas del legislador de la república, requieren de un replanteamiento a fondo;
Esta primera parte de la hipótesis ha quedado plenamente demostrada lo anterior atendiendo a varios factores; pero el principal es que en la historia de nuestro país no hemos impuesto sanción administrativa a algún legislador de la cámara alta o cámara baja; por otra parte en ambas cámaras tal como se abordó en el cuerpo del presente el órgano encargado de imponer la sanciones correspondientes tienen una dependencia jerárquica directa o es integrado por legisladores, entre otros detalles remitiendo a la conclusión novena del presente apartado.
2. Precisando la definición de su Función Administrativa; el alcancé e imposición de las sanciones a cada conducta en concreto;
En esta parte tal como lo vimos en el desarrollo de la presente el legislador de la Republica cuenta con una función administrativa abordada a fojas 97 a 103; en donde se refiere por diversos autores básicamente lo siguiente “...La

función administrativa es de muy difícil acotamiento y precisión, por lo cual algunos autores tratan de definirla por exclusión de la función legislativa y de la Jurisdiccional... continúan como todas las funciones públicas, la administrativa tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, si ha definido a la administración como aquella actividad del estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura.....”; a lo que el suscrito agregaría que para fines de responsabilidades administrativas podemos referir que todas las funciones realizadas por el legislador no únicamente la administrativa, así como en todos los encargos que pueden desempeñar dentro de las legislaturas en ambas cámaras y/o comisiones son funciones consideradas para efectos de responsabilidades administrativas de los mismos; en conclusión pudiéramos referir que en efecto existe la necesidad de precisar todas y cada una de las funciones administrativas posibles de estos servidores públicos así como las conductas sancionables; en resumidas cuentas podríamos afirmar que para efectos de sanciones administrativas los son cualquier conducta en el desempeño de cualquiera de sus funciones como legisladores de la república.

3. Esto debido a que el sistema previsto no está dotado de autonomía, carece de imparcialidad y su establecimiento como Poder Colegiado resulta a todas luces ineficiente; En esta parte de la hipótesis quedo demostrado me permito remitir de nueva cuenta la conclusión cuarta, quinta, sexta, novena y décima, del presente apartado en donde claramente se explica y comprueba lo aquí plasmado. permitiéndome reproducir su contenido como si se insertara en la presente.
4. Existiendo deficiencias graves desde su concepción, generando la ausencia de sanciones en este rubro a conductas llevadas a cabo en las funciones administrativas de los legisladores; En este parte me gustaría precisar que no aplica únicamente en cuanto a sus funciones administrativas, si no a sus funciones generales legislativas , políticas y jurisdiccionales, dentro de todo el tiempo en que tiene ese estatus y en cualquier encargo que desempeñen dentro de sus cámaras, referido que la ausencia de sanciones queda plenamente demostrada “0” para legisladores integrantes de ambas cámaras, quedando demostrado lo anterior así como su ineficacia jurídica, estructural y deficiencias en el planteamiento del sistema aplicable para los legisladores desde su concepción permitiéndome remitir a las siguientes

fojas 232 a 256; referentes al sistema de responsabilidades actual del legislador de la república, antecedentes históricos, órganos encargados etc.; así como conclusiones cuarta, quinta ,sexta séptima, octava , novena , decima, y décimo segunda .

5. Generando una distinción de este Servidor Público y del desempeño de su función.; lo anterior resulta a todas luces evidente me permito remitir a la conclusión 9; que de manera que literalmente establece: “Es claro que con los resultados obtenidos se ha dado un tratamiento distinto a este servidor público; ya que a lo largo de más de 30 años de la concepción del sistema de responsabilidades administrativas aplicable a estos servidores públicos no existe ningún antecedente en el rubro. Generando una distinción en el trato como servidores públicos, imagen y cierta impunidad en materia de responsabilidades administrativas para los legisladores federales. Esta distinción y ausencia de resultados, ha dotado de impunidad y de obscuridad a la labor legislativa, dando una imagen hacia los otros poderes conformantes de la federación, a la opinión pública, y a la ciudadanía en general, de una clara indiferencia hacia la normatividad, la legislación aplicable, de un aire de superioridad al respecto lo anterior en virtud de que no se sujetan a la misma, al menos en su aplicación, a mi juicio derivado de la falta de entendimiento de su naturaleza como miembro del estado y de su función.” Permitiéndome agregar que debido a la trascendencia de la función y estatus de este servidor público de la federación; su comportamiento y regulación en este rubro debería de ser ejemplar; resultando todo lo contrario proyectando una imagen de no regulación en esta materia que regula a todos los servidores públicos de la federación.

Referencias.

Bibliográficas.

- Aguilar García Ernesto, Derecho Laboral Reformado, fundación universitaria de derecho, Administración y política, S.C., Colección: FUNDA Empresa, México 2013.
- Aguilera Portales Rafael Enrique, Teoría Política del Estado Constitucional, Editorial Porrúa, México 2011.
- Aristóteles, La Política, Editorial Época, México 2008.
- Aristóteles, Ética a Nicómaco. Impreso por L. Rubio, Traducción de Dr. Francisco Gallach Palés, Primera Edición, 1931, Impreso y Hecho en Madrid España.

- ARS IURIS, Facultad de Derecho Universidad Panamericana, Número Especial del LX Aniversario del Despacho Barrera, Siqueiros y Torres Lanada, Centros Culturales de México, A.C., México 2009.
- Arteaga Nava Elisiur, Estudios Jurídicos y Sobre Poder, Editorial Oxford, México 2000.
- Báez Silva Carlos, La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en México, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, México 2009.
- Béjar Algazi Luisa, ¿Que hacen los legisladores en México? El trabajo en la Cámara de Diputados LX Legislatura, México 2004.
- Béjar Rivera, Luis José Derecho Administrativo, Perspectivas Contemporáneas, Universidad Panamericana, Editorial Porrúa, México 2010.
- Béjar Rivera Luis José, El Acto Administrativo y Su Finalidad, Editorial Porrúa, México 2011.
- Berlín Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México 2006.
- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimoséptima Edición, México, Porrúa 2005.
- Camacho Vargas José Luis, El ABC del Senado de la república, Instituto Mexicano de Estudios sobre el poder Legislativo, A.C. México 2009.
- Camposeco Cadena Miguel Ángel, El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario, Editorial Porrúa, México 2000.
- Carbonell Miguel, Constitución Política delos Estados unidos Mexicanos Comentada, Editorial Porrúa, México 2007.
- Carbonell Miguel y Salazar Pedro, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Editorial Porrúa, México 2011.
- Dacal Alonso José Antonio, Ética y Política, Editorial Porrúa, México 2012.
- De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México 2004.
- De Bufalá Ferrer-Vidal Pablo, Derecho Parlamentario Electoral, Editorial Porrúa, México 2008.
- De Dios González Ibarra Juan y González Camarena Gerardo, El Cansancio Ciudadano de la Corrupción en México, Instituciones Liquidadas y Garantismo, Editorial Fontamara, México 2014.
- De la Tejera Hernández Evangelina Verónica y Herrera Molina Pedro Manuel, en su Artículo la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Español, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín de Derecho Comparado Núm. 141.
- De Madrid Serna de la Garza José, Derecho Parlamentario, Universidad Nacional Autónoma de México, McGraw Hill, México 1997.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2011.

- De Santa Olalla Fernando, Derecho Parlamentario Español, Editorial Dykinson, S.L. Meléndez Valdez, 61-28015, Madrid España.
- Díez Quintana Juan Antonio, Nueva Ley de Amparo Comentada, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México 2015.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, Editorial Porrúa, México 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II, Editorial Porrúa, México 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo III, Editorial Porrúa, México 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo IV, Editorial Porrúa, México 2007.
- Emmerich Gustavo Ernesto, Canela Landa Jorge, La representación proporcional en los Legisladores Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2012.
- Ensayos Legislativos, Senado de la Republica LVIII, Ediciones Mesa Directiva, México 2003.
- Eraña Sánchez Miguel, Derecho Parlamentario Orgánico, Claves para ser un Buen Legislador en México, Editorial Porrúa, Senado de la república, México 2013.
- Eraña Sánchez Miguel, Los Principios Parlamentarios; Coordinador, Universidad Olmeca, Editorial Porrúa, México 2010.
- Esparza Martínez Bernandino, Decisiones Políticas, ¿Problemática en el Derecho Parlamentario? Editorial Porrúa, México 2009.
- Evia Loya Romeo Arturo, El Marco Normativo del Combate a la Corrupción, Editorial Porrúa, México 2007.
- Ferreira Da Cunha Paulo, Fundamentos del Derecho Iniciación Filosófica, Editorial Porrúa, México 2015.
- Fernández Ruiz Jorge (Coordinador), Diccionario de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México 2007.
- Fernández Ruiz Jorge, Poder Legislativo, Editorial Porrúa, México 2010.
- Fioravanti Mauricio, El Estado Moderno en Europa, Instituciones y Derecho, Editorial Trotta S.A., Madrid España 2004, Traducción de Manuel Martínez Neira, 2004.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2006.
- García Montero Mercedes, Las Comisiones Legislativas en América Latina: Una Clasificación Institucional y Empírica; Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal; Francisco Sánchez López, Institut Für Iberoamérica-Kunde, WP núm. 212, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002.

- Gamboa Montejano Claudia, Valdés Robledo Sandra, “Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e Iniciativas Presentadas en el Tema en la LX Legislatura. Cámara de Diputados, México 2007.
- Garita Alonso Arturo, Huerta Hernández Ana Selene, López García Mario, Mena Álvarez Jaime, Montaña Ramírez Luis Manuel, Montoya Arroyo Rodrigo Osvaldo, La Función Legislativa, Senado de la república, Ediciones Mesa Directiva, LXI Legislatura, México 2012.
- González Urbieta Gerardo, Ética Profesional, Primera Edición, Editorial Bosch, México 2016.
- Grisolia Julio Armando, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia y Modelos, Editorial LexisNexis, Depalma, Buenos Aires 2004.
- Guadarrama González Álvaro, Lógica Jurídica, Proceso y Técnica Legislativos en la Constitución Política de México, Editorial Porrúa, México 2010.
- Guía General para conocer el congreso de la Unión, Senado de la República LXII Legislatura, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Año 2013.
- Hamilton William Gerard, Lógica Parlamentaria, Ediciones Coyoacán, S.A de C.V., México 2010. (Título original Parliamentary Logic; Traducción: La España Moderna).
- Jaimes Delgado David Alberto, La Relección Legislativa Inmediata; Una Propuesta para Fortalecer El Poder Legislativo en México; Facultad de Derecho de la UNAM, Editorial Porrúa, México 2011.
- Jellinek Georg, Teoría General del Estado, Trad. De Fernando de los Ríos Urrutu, 2ª Edición, México, Compañía Editorial Continental, México, 1958.
- Juárez Benito, Discurso pronunciado en su calidad de Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sesiones ordinarias, Oaxaca, 2 de julio de 1852.
- Juárez Mejía Godolfino Humberto, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Editorial Porrúa, México 2008.
- Juárez Mejía Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México 2004.
- Kelsen Hans, Derecho y Lógica, Ediciones Coyoacán, México D.F. 2012.
- Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado, Emitido en México en Enero de 2013, Integrante de la Serie de Apuntes de Derecho Internacional, por El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.
- Lucero Espinosa Manuel, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Comentada, Editorial Porrúa, México 2011.
- Manual del Justiciable, Materia Administrativa, SCJN, Poder Judicial de la Federación, Primera Edición, Octubre 2003, Octava reimpresión 2010, México, D.F.

- Manual del Justiciable, Materia Civil, SCJN, Poder Judicial de la Federación, Primera Edición Octubre 2003, Octava Reimpresión 2010, México, D.F.
- Manual del Justiciable, Teoría General del Proceso, SCJN, Poder Judicial de la Federación, Primera Edición Octubre 2003, Octava Reimpresión 2010, México, D.F.
- Márquez Gómez Daniel, Calidad en la Administración Pública, la Aplicación de las Normas de la International Organization For Standardization ISO a la Administración Pública, Editorial Novum, México 2011.
- Martínez Robledos Marybel, El Juicio Político en México, Editorial Porrúa, México 2008.
- Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo; Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión México, Noviembre 2005.
- Merkl Adolf, Teoría General del Derecho Administrativo, Ediciones Coyoacán, México 2014.
- Molina Piñeiro Luis J., Política y Derecho, Editorial Porrúa, México 2001.
- Mora Donatto Cecilia; Principales Procesos Parlamentarios, LVIII, Legislatura; Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, Secretaria general de Servicios Parlamentarios, Dirección de Bibliotecas, México 2000.
- Morris Stephen D., Corrupción y Política en el México Contemporáneo, Siglo Veintiuno Editores México, Primera Edición en Español 1992, Primera Reimpresión 2010.
- Lions Monique, El Poder Legislativo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1974.
- Nava Gomar Salvador O., (Coordinador) Manual de Técnica Legislativa Tomos I y II, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal.
- Ortiz Arana Fernando, Trejo Cerda Onosandro, El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano, Estudio Teórico, Análisis e Interpretación de las disposiciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias que Regulan el Sistema Bicameral y el Procedimiento Formativo de las Leyes Federales en México, Editorial Porrúa, México 2010.
- Paz Octavio: El Arco y La Lira, El Poema, La Revelación Poética, Poesía e Historia, Fondo de Cultura Económica (Lengua y Estudios Literarios), México 3a. ed. 1972, 16a. Reimpresión. 2008.
- Pedroza de la Llave Susana Thalía, El Congreso General Mexicano, Análisis Sobre su Evolución y Funcionamiento Actual, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- Pereira Menaut Antonio – Carlos, Polis, Política, Poder y Comunidad Política, Pereira Sáez Carolina, Red Internacional de Juristas para la Integración Americana, Editorial Porrúa México 2015.

- Pérez Noriega Fernando y a Ramírez León Lucero, La Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero, emitida por la Comisión de Justicia del Senado de la República, y el Instituto Belisario Domínguez, México, 2011.
- Platón, La República, Prologo con Reseña Critica de la Obra, Vida y Obra del Autor, y Marco Histórico, Editores Mexicanos Unidos, México 2013.
- Quintana Valtierra Jesús, Carreño García Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa En México, Principios Generales, Editorial Porrúa, México 2013.
- Raigosa Sotelo Luis, ¿Cómo hacer una iniciativa de ley?, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, México 2008.
- Reyes Sánchez Sinuhé, La Sanción Administrativa, Editorial Novum, Universidad Panamericana, México, D.F. 2015.
- Rezzoagli Bruno Ariel, (Coordinador) Análisis Jurídico, Económico y Político de La Corrupción, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, México 2005.
- Rodríguez Arana Muñoz Jaime, Moreno Molina José Antonio, Domínguez Alonso Alma Patricia, Béjar Rivera Luis José, Navarro Karlos, Mejía Henry Alexander, Jinesta Lobo Ernesto, Estado de Derecho y Responsabilidad Administrativa, Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, Editorial UBIJUS, Universidad Panamericana, México 2013.
- Rodríguez Gallardo Lorenzo, Coordinador, institutos de investigaciones Legislativas en México: Situación Actual y Preceptivas; Instituto de Investigaciones Legislativas, LX LEGISLATURA, H. Congreso de Aguascalientes. México 2007.
- Salazar Abaroa Enrique Armando, Derecho Político Parlamentario, Principios Valores y Fines, Cámara de Diputados LIX, Legislatura, México 2005.
- Schmill Ordoñez Ulises, Los Lenguajes de la Jurisprudencia, La Sociología y la Ética, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2016.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2006.
- Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo I, La Supremacía Constitucional, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México 2011.
- Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo II, La División de Poderes, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México 2011.
- Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo III, El Federalismo, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México 2011.
- Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo IV, La División de Poderes, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México 2011.
- Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo V, La Defensa de la Constitución División de Poderes, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México 2011.
- Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo VI,

El Fuero, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México 2011.

- Vallejo y Arizmendi Jorge, La Responsabilidad Política, Primera Edición, México 1972.
- Soto Flores Armando, Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, México 2009.
- Soberanes Fernández José Luis, Islas Colín Alfredo, Lézé Florence, Locuciones Latinas Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2013.
- Vigo Rodolfo Luis, de La Ley al Derecho, Editorial Porrúa, México 2005.
- Zambrano Pilar, La Inevitable Creatividad en la Interpretación Jurídica, una aproximación Iusfilosofica a la Tesis de la Discrecionalidad, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009.
- Zagrebelski Gustavo, El Derecho Dúctil, Editorial Trotta, Decimoprimer Edición, Madrid 2010.

Electrónicas.

- <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17243.pdf>. Thomas Quintana López, Responsabilidad del Estado Legislador.
- SCJN, Sistema de Consulta de Tesis Jurisprudenciales y Aisladas IUS, <http://ius.scjn.gob.mx>.
- www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=15
- www.ernestojinesta.com. Ernesto Jiniesta Lobo, La Responsabilidad del Estado Legislador, 39 páginas.
- dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5085026.pdf, Alessandro Pizzorusso, La Responsabilidad del Estado por los Actos Legislativos, experiencia del Caso Italiano.
- www.iberforomadrid.com/descargas/revista/rev_01_02_c.pdf, Manuel Jesús Astillero Fuentes, Iberforo – Barcelona, en relación a La responsabilidad del “Estado-legislador”.
- www.ine.mx/archivos3/portal/.../Le010712.pdf Las Elecciones del primero de Julio: Cifras, Datos, Resultados.
- www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art7.htm; Boletín del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
- <http://www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf>, Omar Guerrero, Teoría administrativa del Estado, Universidad Nacional autónoma de México, 1990, p. 49.
- www.rendiciondecuentas.org.mx/wp.../Dictamen-Anticorrupcion.pdf Dictamen de Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la CPEUM, en Materia de Combate a la Corrupción.

- www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/.../salmeron.pdf; México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Guillermo A. Hernández Salmerón.
- <https://sna.org.mx/nosotros/>

Hemerograficas.

- http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/24/actualidad/1372059815_882595.html
- <http://noticias.prodigy.msn.com/reforma-pol%C3%ADtica-deja-fuera-requisitos-de-escolaridad-para-Diputados-y-Senadores>.
- www.elpais.com.uy/mundo/berlusconi-pacientes-alzheimer-italia-condena.html
- www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/pide-madero-blindar-a-candidatos-en-campania-223088.html.
- www.larepublica.pe/tag/silvio-berlusconi
- www.latercera.com/noticia/mundo/2014/01/678-558919-9-berlusconi-presenta-apelacion-contrasu-condena-en-proceso-del-caso-ruby.shtml
- www.negocioempresas.com.mx/dana-mexico-vinculo-de-politicos-con-delincuencia/

Legislativas.

- Código civil federal.
- Código federal de procedimientos civiles.
- Código federal de instituciones y procedimientos electorales.
- Código federal de procedimientos penales.
- Código penal federal.
- Constitución política de los estados unidos mexicanos.
- Estatuto de los servicios administrativos y técnicos del senado de la República.
- Estatuto del servicio civil de carrera.
- Estatutos, manuales y reglamentos internos de cámara de diputados.
- Normatividad administrativa y acuerdos parlamentarios de cámara de diputados y cámara de senadores.
- Ley de amparo.
- Ley de petróleos mexicanos.
- Ley de protección al ahorro bancario.
- Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- Ley federal de radio y televisión.
- Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- Ley orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.
- Ley orgánica de la procuraduría de la defensa del contribuyente.

- Ley orgánica del congreso general.
- Ley que crea la agencia de noticias del Estado mexicano.
- Reglamento cámara de diputados.
- Reglamento cámara de senadores.
- Reglamento para el gobierno interior del congreso general.

Tesis aisladas y jurisprudenciales del poder judicial de la federación.

- Consulta del sistema IUS de la SCJN.

Resultados de investigación de campo.

Solicitudes de información pública a la cámara de diputados, y a la cámara de senadores del congreso de la unión, con fundamento en la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

- Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de cámara de diputados a través de su contraloría interna. Emitida el día 5 marzo de 2014 a las 12:57:11"respuesta solicitud 10406" por medio del cual la contraloría interna atiende la solicitud de referencia.
- Respuestas a las solicitudes de información realizadas por parte de cámara de senadores. (Mesa directiva, grupos parlamentarios, secretaria general de servicios parlamentarios, contraloría interna, archivo histórico).
- Respuesta a solicitud de información transparencia senado de la República, emitida por la dirección general de archivo histórico y memoria legislativa, enviada por la unidad de enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m., misma que obra de manera literal a fojas 222, 223, y 224 del presente.
- Respuesta a solicitud de información transparencia senado de la república, emitida por la contraloría interna, enviada por la unidad de enlace el 12 de febrero de 2014 03:19:27 p.m., misma que obra de manera literal a fojas 225, 226, y 227 del presente.
- Respuesta a solicitud de información transparencia senado de la república, emitida por la contraloría interna, enviada por la unidad de enlace el 21 de abril de 2014 03:49:07 p.m., misma que obra de manera literal a fojas 225, 226, y 227 del presente.
- Respuesta a solicitud de información transparencia senado de la república, emitida por la contraloría interna, grupos parlamentarios, mesa directiva enviada por la unidad de enlace el lunes, 21 de abril de 2014 09:56:20 a.m.